



ORIENTACIONES  
PARA LA INCORPORACIÓN  
**ESTRATÉGICA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VÍCTIMAS  
Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS**  
EN LOS PLANES TERRITORIALES DE DESARROLLO 2016 - 2019



Con el apoyo:



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

**Juan Fernando Cristo**

Ministro

*Ministerio del Interior*

**Yesid Reyes Alvarado**

Ministro

*Ministerio de Justicia*

**Simón Gaviria Muñoz**

Director

*Departamento Nacional de Planeación*

**Tatyana Orozco de la Cruz**

Directora

*Departamento para las Prosperidad Social*

**Paula Gaviria Betancur**

Directora

*Unidad para las Víctimas*

**Ricardo Sabogal Urrego**

Director

*Unidad de Restitución de Tierras*

**Gonzalo Sánchez Gómez**

Director

*Centro Nacional de Memoria Histórica*

## INTRODUCCIÓN

7	<b>1</b>	<b>Política de víctimas y restitución de tierras</b> <ul style="list-style-type: none"><li>1.1 Generalidades</li><li>1.2 Componentes</li><li>1.3 Ejes transversales</li><li>1.4 Definición de medidas por componente y eje transversal</li><li>1.5 Competencias<ul style="list-style-type: none"><li>1.5.1 Estrategia de Corresponsabilidad para la Política Pública de Víctimas y restitución de tierras</li></ul></li><li>1.6 Ruta</li></ul>
35	<b>2</b>	<b>Sistema de Planeación</b> <ul style="list-style-type: none"><li>2.1 Plan de desarrollo</li><li>2.2 Relación con otros instrumentos de planeación general</li><li>2.3 Relación con instrumentos de planeación de la política de víctimas y restitución de tierras</li></ul>
41	<b>3</b>	<b>Lineamientos para la inclusión de la política pública de víctimas y restitución de tierras en los planes de desarrollo</b> <ul style="list-style-type: none"><li>3.1 Propuesta de esquema organizativo para incorporar los diferentes componentes de la política en los planes de desarrollo territorial, en sus tres partes (diagnóstico, parte estratégica y plan de inversiones).</li><li>3.2 Proceso de inclusión de la política de víctimas en cada uno de las fases del Plan de desarrollo<ul style="list-style-type: none"><li>3.2.1 Diagnóstico</li><li>3.2.2 Parte estratégica del Plan de desarrollo<ul style="list-style-type: none"><li>3.2.2.1 Componentes y medidas</li><li>3.2.2.2 Recomendaciones para abordar los Ejes transversales</li><li>3.2.2.3 Recomendaciones para incluir los Decretos étnicos con fuerza de Ley</li><li>3.2.2.4 Arreglos institucionales</li></ul></li><li>3.2.3 Plan de inversiones: Fuentes de financiación</li></ul></li></ul>
82	<b>Anexo 1</b>	Normatividad de la política de víctimas y restitución de tierras
85	<b>Anexo 2</b>	Inclusión de la política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales –prse –en los planes de desarrollo territoriales.



## ORIENTACIONES PARA LA INCORPORACIÓN ESTRATÉGICA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN LOS PLANES TERRITORIALES DE DESARROLLO 2016 - 2019

---

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011, los decretos con fuerza de Ley 4633, 4634 y 4635<sup>1</sup> y las normas complementarias determinan la apuesta de Gobierno en un modelo de Justicia Transicional, el cual ha recorrido cuatro de los diez años inicialmente estipulados. En estos años se han logrado importantes aprendizajes y experiencias hacia el avance en la garantía del goce efectivo de derechos y la reparación integral de la población víctima del conflicto armado.

Los avances de estos primeros cuatro años son atribuibles a la acción conjunta de las entidades territoriales y del Gobierno nacional los cuales han

participado activamente en el diseño, implementación y seguimiento de esta política, así como en mecanismos de articulación y en la consecución de recursos en favor de las víctimas.

No obstante, el proceso aún tiene grandes retos para alcanzar el goce efectivo de derechos de las víctimas y por tanto, es necesario aprovechar las lecciones aprendidas para dar un nuevo impulso y garantizar su máxima efectividad en los años que restan en la vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y a su vez, contribuir directamente en la construcción y consolidación de la paz territorial.

La eventual firma de los acuerdos de paz implica pensar en el diseño e implementación de políticas públicas desde el ámbito territorial para que apunten a consolidar una perspectiva de desarrollo local integral alrededor de la paz; en este sentido, las víctimas se constituyen en sus gestoras puesto que aportan a los cimientos de la reconciliación nacional la reconstrucción del tejido social para recuperar la confianza entre todos los ciudadanos. En otras palabras, nos invita a pensar estratégicamente a corto, mediano y largo plazo para anticiparse al posconflicto.

---

<sup>1</sup> Decretos Ley 4633/2011 (para víctimas pertenecientes a comunidades y pueblos indígenas), 4634/2011 (para víctimas pertenecientes al pueblo Rrom) y 4635/2011 (para víctimas pertenecientes a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras),

En este propósito, el inicio de un nuevo periodo de gobierno en las entidades territoriales es la oportunidad propicia para realizar los ajustes requeridos y para definir compromisos pertinentes, viables e integrales a favor de las víctimas del conflicto, de tal manera que efectivamente se genere un territorio favorable para la paz.

Dada la amplia participación que las entidades territoriales tienen en la implementación de la política de víctimas y restitución de tierras se requiere que este tema permee todas las fases de la gestión pública territorial y se asuma de manera integral como un factor de desarrollo y garantía de mejores condiciones de vida a la ciudadanía, incluyendo las atenciones específicas y diferenciales que requiere este grupo poblacional.

Para esto es fundamental que se incorpore de manera adecuada todos los componentes de la política en la formulación del plan de desarrollo de la entidad territorial, tanto en su parte estratégica como en la identificación de fuentes de financiación. Solo a través de ello es que será posible garantizar que la gestión del cuatrienio presente resultados efectivos en la superación de las condiciones de vulnerabilidad y en la reparación integral del conjunto de las víctimas del conflicto armado.

Sin duda la de hoy, es una oportunidad histórica para que las administraciones departamentales, distritales y municipales, de acuerdo con su realidad

política, social y económica, al cabo de su mandato hayan aportado a la garantía de derechos de su población víctima, a la reconciliación en sus regiones, y a la recomposición social, para avanzar hacia una paz estable y duradera, unicamente.

Para avanzar en este propósito y como complemento a estas orientaciones dirigidas a la política de víctimas y restitución de tierras, se han iniciado jornadas de trabajo con la agencia colombiana de reintegración, a partir de lo cual se presenta en este documento un anexo con lineamientos generales para la inclusión de la política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales en los planes de desarrollo territoriales

A partir de lo señalado el Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial<sup>2</sup> (con la participación de la Unidad de Restitución de Tierras y el Centro Nacional de Memoria Histórica) desea brindar orientaciones y recomendaciones a las gobernaciones y alcaldías del país para que en sus planes de desarrollo aborden de manera integral y estructural la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto. Para ello este documento se constituye en una guía específica que complementa las directrices generales que en materia de formulación de Planes de desarrollo territorial realiza el Departamento Nacional de Planeación y la ruta especializada de la política de víctimas<sup>3</sup>.

<sup>2</sup>De acuerdo con el artículo 2.2.8.3.7 del Decreto 1084 de 2015, las entidades que conforman el Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial son: el Ministerio del Interior; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Ministerio de Justicia y del Derecho; el Departamento para la Prosperidad Social quien actúa por intermedio de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; y, el Departamento Nacional de Planeación.

<sup>3</sup>Los documentos e instrumentos producidos por el Departamento Nacional de Planeación para orientar el proceso general de Formulación de planes de desarrollo de las entidades territoriales, para el periodo 2016-2019 se encuentran en [www.kiterritorial.co](http://www.kiterritorial.co)

# 1 — POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

## 1.1. Generalidades

La política pública para las víctimas del conflicto armado es una intervención integral del Estado dirigida a los individuos, las familias o las colectividades que se han visto afectados por los diferentes actores del conflicto, en el marco de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, que derivaron principalmente en la ocurrencia de: homicidios, masacres, secuestros, desapariciones forzadas, torturas, delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto, incidentes y accidentes por minas antipersonales (MAP), munición sin explotar (MUSE) y artefacto explosivo improvisado (AEI), amenazas, actos terroristas, combates, enfrentamientos y hostigamientos, reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, desplazamiento forzado y despojo o abandono forzado de tierras.

Con base en lo anterior, mediante la Ley 1448 de 2011 y los decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de

2011, el decreto 4634 y demás normas complementarias y reglamentarias, se establece la política de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, que tiene como objeto primordial restituir los derechos de los individuos y colectividades que han sido víctimas del conflicto que por años ha vivido el país, así como garantizar el goce efectivo de sus derechos. Esta estrategia es fundamental para el logro de la paz en el territorio colombiano y por ende parte integral de los retos de los nuevos mandatarios.

Para este propósito, el cuerpo normativo estableció la utilización de mecanismos de la Justicia Transicional durante un periodo de diez (10) años con el fin de fortalecer el Estado Social de Derecho; reconocer y garantizar los derechos que en su condición de ciudadanos tienen las víctimas a una oferta social adecuada; y, adicionalmente repararlas por las afectaciones sufridas; restituir sus predios y territorios despojados o abandonados; impulsar el

acceso a la verdad y la justicia e incorporar en el imaginario colectivo los instrumentos necesarios para la reconciliación y la puesta en marcha de las garantías de no repetición.

La normatividad señalada establece el sistema, las características y los alcances con los cuales el Estado colombiano debe asumir de manera integral sus responsabilidades con las víctimas del conflicto armado, incluyendo aquellas que pertenecen a grupos de especial protección constitucional como los grupos étnicos; las mujeres; los niños, niñas y adolescentes, las personas mayores, las personas con orientación sexual e identidad de género no hegemónica, y las personas con discapacidad o con habilidades diversas.

Con el fin de organizar al Estado en cada uno de sus niveles, así como otros actores claves para el diseño e implementación de la política, la ley estableció la creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas- en adelante SNARIV-, el cual busca la coordinación interinstitucional efectiva, a partir de las competencias asignadas a cada entidad, de acuerdo con su misión y el rol que tiene en la organización del Estado. Así mismo se definieron las instancias de participación

de las víctimas y de concertación de las políticas y acciones que las beneficien.

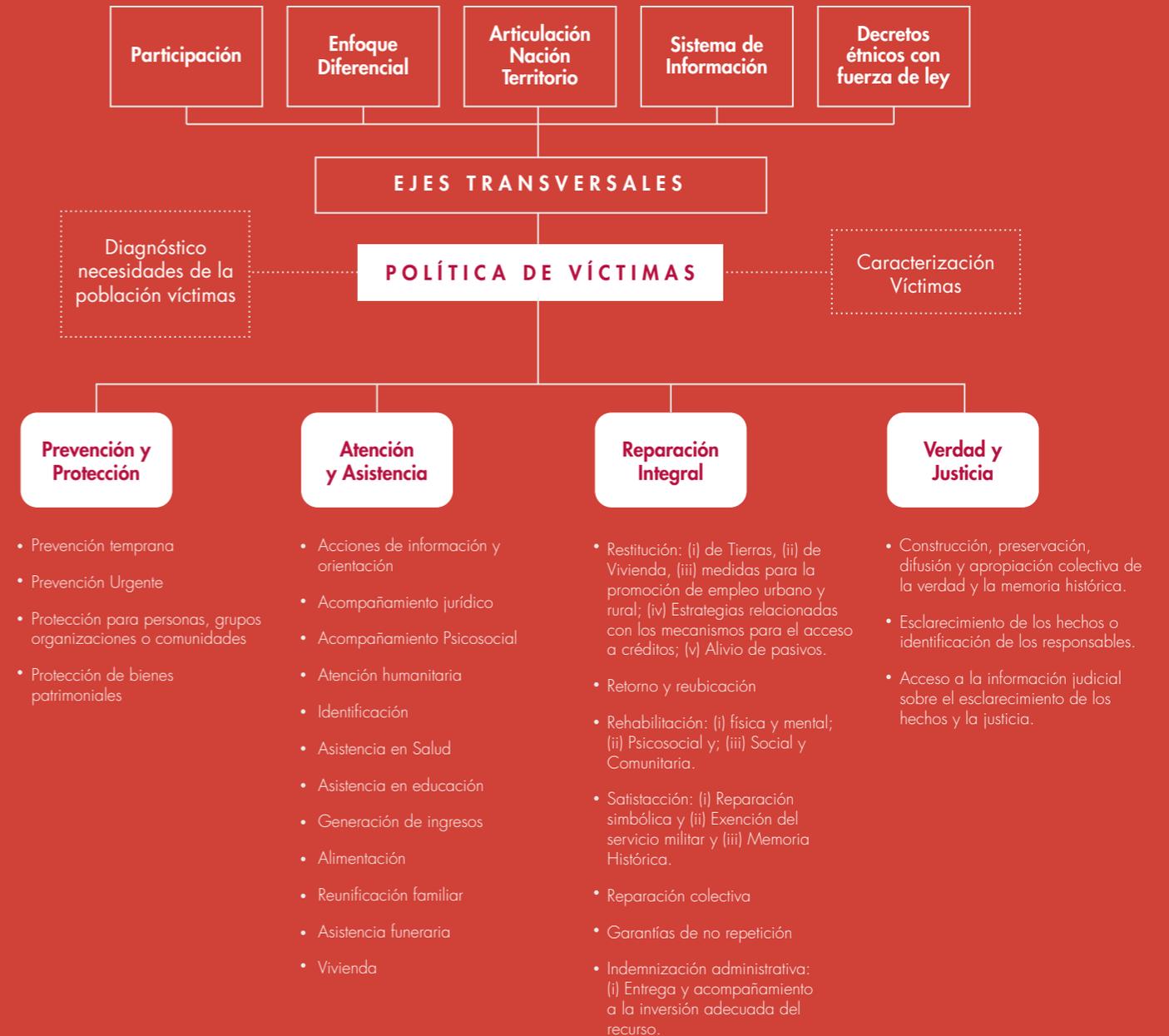
Para el caso de las administraciones departamentales y municipales su participación en la política de víctimas y restitución de tierras implica la provisión prioritaria a éstas de bienes y servicios que están dentro de sus competencias misionales, particularizada a sus necesidades; además de aquellas específicas que la Ley determina para la superación definitiva de sus condiciones de vulnerabilidad y la garantía de goce efectivo de derechos. De igual forma, para la toma de decisiones, debida concertación, y efectivo seguimiento y valoración de las acciones que se emprendan es indispensable garantizar la implementación de las instancias de la institucionalidad de víctimas: (Comités Territoriales de Justicia Transicional, Mesas de Víctimas, Subcomités Temáticos y/o Mesas de Restitución).

De esta manera, la política de víctimas y restitución de tierras se presenta no solo como un mecanismo de planeación y articulación interinstitucional del accionar estatal para dar respuesta a necesidades poblacionales, sino también como un instrumento para la realización de derechos y el cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado.

pales acciones contempladas están enmarcadas a partir de componentes que agrupan medidas diferenciadas, como se puede observar a continuación:

## 1.2. Componentes

La política de víctimas y restitución de tierras está construida para garantizar al goce efectivo de derechos de la población víctima, por ello las princi-





De acuerdo con el esquema anterior, la política de víctimas y restitución de tierras se estructura a partir de cuatro (4) componentes que reflejan los objetivos de la Ley 1448 y los decretos ley étnicos. Cada uno de estos componentes tiene una naturaleza propia que por sí sola no es suficiente para dar respuesta a las necesidades de la población víctima, de ahí que se materialicen mediante acciones coordinadas, articuladas y simultáneas entre las distintas medidas que desarrollan. En este contexto, para dar un correcto abordaje de la política de víctimas en el plan de desarrollo a continuación se presenta el detalle de cada componente, medida y eje transversal:

**a. Prevención y Protección:** El Estado debe utilizar diferentes programas y estrategias para prevenir las violaciones a los derechos humanos (prevención temprana y urgente), y adoptar medidas de protección integral a las víctimas, testigos y funcionarios que intervengan en los procedimientos administrativos y judiciales de reparación, especialmente de restitución de tierras. Estas medidas podrán extenderse al núcleo familiar de estas personas.

Dada la situación de especial vulnerabilidad de los grupos étnicos, **los Decretos Étnicos con fuerza de ley disponen únicamente de medidas de protección**, cuyo fin principal es detener los factores subyacentes y vinculados al conflicto armado. Las medidas de protección **tienen dos dimensiones: individual y colectiva.**

La **protección colectiva** se enmarca en el principio constitucional de la diversidad cultural, y la obligación del Estado de promoverla y proteger

la. Igualmente se basa en el respeto a las formas de autoridad y gobierno, y sus medidas están orientadas a prevenir daños al pueblo o comunidad como sujeto colectivo, para garantizar su supervivencia física o cultural.

La **dimensión individual** se orienta a las medidas para atender los riesgos de los miembros de los pueblos o comunidades individualmente considerados, incluyendo a los sujetos de especial protección.

**b. Atención y Asistencia:** Tienen por objeto garantizar la recuperación de condiciones que les permitan llevar una vida digna y su incorporación a la vida social, política y económica, que permitan el goce efectivo de los derechos que le han sido vulnerados a las personas víctimas del conflicto armado interno.

Para la aplicación de este componente y de acuerdo a los Decretos Ley es menester aplicar el enfoque diferencial y étnico y el respeto a los usos y costumbres de los pueblos y comunidades étnicas, **evitando acciones con daño y trato discriminatorio.**

**c. Reparación Integral:** De acuerdo con la Ley 1448 de 2011, los decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 y el decreto 4634, la población víctima debe ser reparada de manera efectiva, integral y diferenciada, para compensar los daños ocasionados por el conflicto armado. La reparación puede ser individual o colectiva, según los afectados por el hecho victimizante. Este componente está formado por diferentes



medidas entre las que se destaca la medida de restitución de tierras y territorios que, por mención expresa de la Ley 1448 de 2011 [Artículo 73], será la medida preferente de reparación a las víctimas.

**d. Verdad y justicia:** La verdad busca reconocer a las víctimas, sus familiares y la sociedad en general el derecho a conocer la verdad acerca de los hechos, los motivos y las circunstancias en que se cometieron los hechos victimizantes objeto de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley

4633, 4634 y 4635 para grupos étnicos víctimas. Así mismo, la justicia consiste en el esclarecimiento de las violaciones, la identificación de los responsables y su respectiva sanción.

Se debe garantizar **mecanismos para difundir** la verdad sobre los hechos acaecidos en el modo, tiempo y lugar que los grupos étnicos estimen adecuados para su comunidad y cultura. Estas medidas buscan proporcionar bienestar y debe contribuir a mitigar el dolor colectivo e individual de las víctimas.

### 1.3. Ejes transversales

El mapa de la política pública de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas se complementa con cuatro (4) ejes transversales: participación de las víctimas, sistemas de información, articulación nación territorio y enfoque diferencial. Estos ejes transversales tienen por objeto apoyar de forma integral el cumplimiento de la política, pues generan procesos de articulación territorial, facilitan la interlocución con la población víctima, incentivan el uso de tecnologías de información y comunicaciones para la prestación de servicios y fortalecen las capacidades institucionales, territoriales y sociales.

Las medidas asociadas a ejes transversales apoyan la implementación de otras acciones de la política, como se puede ver a continuación:

**a. Participación de las Víctimas:** Como participación efectiva de las víctimas se entiende el ejercicio que estas hacen del derecho a la participación a través del uso y disposición real y material de los mecanismos democráticos y los instrumentos previstos en la Constitución y las leyes. Según el artículo 2.2.9.1.2 del Decreto 1084 de 2015, se entiende por participación aquel derecho de las víctimas a informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y coadyuvar de manera voluntaria, en el diseño de los instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de las disposiciones previstas en la Ley 1448 de 2011 y los decretos Ley para grupos étnicos víctimas, y los planes, programas y proyectos implementados

para fines de materializar su cumplimiento. La entidad territorial debe garantizar las condiciones y apoyo para la participación de la población víctima.

Con base en lo establecido en los decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, las entidades territoriales deben garantizar la participación en el Comité de Justicia transicional además de los dos representantes de la Mesa de Víctimas, un representante por cada uno de los pueblos y comunidades étnicas del área de influencia del Comité, participando en la formulación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva

**b. Sistemas de Información:** El componente de sistemas de información permite articular y converger la información de la población víctima de las entidades comprometidas con la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas para brindar una adecuada caracterización que permita la focalización y priorización de la política pública para las víctimas.

**c. Articulación Nación- territorio:** La ejecución de la política de víctimas conlleva dentro de sí un proceso de articulación efectiva entre las entidades nacionales y territoriales para la formulación y ejecución de programas, proyectos, acciones, procesos y recursos; con el propósito de prevenir, atender, asistir, y reparar integralmente a las víctimas a partir de la aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiaridad; la puesta en marcha de esta medida implica la aplicación de procesos de fortalecimiento técnico, administrativo y financiero que

posibiliten la implementación de la estrategia de corresponsabilidad.

La estrategia de corresponsabilidad fue establecida en el Decreto 2460 de 2015 y permite la aplicación de los principios de concurrencia y subsidiaridad para que las administraciones Nacional y departamental apoyen la gestión municipal en favor de las víctimas, a partir de la identificación de sus necesidades y con base en los compromisos de su respectivo Plan de Desarrollo y su Plan de acción Territorial para la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las víctimas (PAT).

**d. Enfoque Diferencial:** Uno de los principios fundamentales para el diseño y la implementación de la política de víctimas y restitución de tierras es el reconocimiento de la existencia de poblaciones con características particulares por efecto de su edad, género, origen étnico, situación de discapacidad y orientación sexual y que han sido afectadas de manera acentuada por el conflicto armado. Por ello, no basta definir programas y estrategias de apoyo generales y estándares para la población víctima en cada componente de la política, sino que se deben diferenciar acciones y presupuestos específicos dentro del plan de desarrollo de acuerdo con la composición de las víctimas en el respectivo territorio para grupos étnicos; las mujeres; los niños, niñas y adolescentes; las personas mayores; las personas con orientación sexual e identidad de género no hegemónica; y; las personas con discapacidad o habilidades diversas. Esta claridad en la comprensión de la política debe eviden-

ciarse en cada una de las medidas y acciones desarrolladas por las entidades territoriales de acuerdo con las especificidades de la población y con los arreglos institucionales que se deban emprender para su adecuada implementación.

**e. Decretos étnicos con fuerza de Ley:** Además de ser uno de los grupos poblacionales para los cuales se debe aplicar el enfoque diferencial, las comunidades étnicas son sujetos de especial protección constitucional, por tal razón en la Ley de Víctimas 1448 de 2011 a través del Artículo 205 se le otorgaron funciones extraordinarias al Presidente de la República para expedir por medio de decretos con fuerza de ley la regulación de los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, Rrom y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que permitiera generar el marco legal de la política pública de atención, reparación integral y de restitución de tierras de las víctimas pertenecientes a estos pueblos y comunidades de conformidad con la Constitución Nacional, los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, las leyes, la jurisprudencia, los principios internacionales a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

Dichas normas fueron consultadas por el Gobierno Nacional a través de las autoridades y organizaciones representativas de los pueblos y comunidades étnicas bajo los parámetros de la jurisprudencia constitucional, la ley y el derecho propio, con el fin de dar cabal cumplimiento al derecho fundamental de la consulta previa.

Los Decretos Étnicos con fuerza de ley deben interpretarse y aplicarse siguiendo el orden jerárquico que corresponde al sistema jurídico colombiano así:

- La Constitución Política Nacional, principalmente en sus artículos 1°, 7°, 10, 63, 79 y 55 transitorio (desarrollado mediante la Ley 70 de 1993 y sus decretos reglamentarios).
- Los convenios internacionales de DDHH ratificados por el Congreso colombiano: Convenio 169 de la OIT (ratificado mediante Ley 21 de 1991), la Convención Internacional para la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (ratificada mediante la Ley 1482 de 2011).
- Los Decretos Ley Étnicos 4633, 4634 y 4635 del 9 de diciembre de 2011.
- Los autos emanados de la Corte Constitucional a partir de la Sentencia T-025 de 2004, Principalmente el Auto 004 de 200924 para comunidades indígenas y el Auto 005 de 200925 para comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras. Así mismo otros más específicos como el Auto 382 de 201026 para la protección de la comunidad indígena Hitnu, el Auto 174 de 2011 para el Pueblo indígena Awá y el Auto 173 de 2012 para la protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas Jiw o Guayabero y Nükak.
- Subsidiariamente la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras) y sus decretos reglamentarios.

A lo largo del presente documento los aspectos que dan cuenta tanto de los Decretos ley como de los enfoques diferenciales son abordados de dos maneras: i. integrados medida por medida en cada uno de los componentes donde resulta pertinente y ii. En acápite que responden a implicaciones puntuales. Esta forma de organización de la información es complementaria y fue decidida de

esta manera a efectos de facilitar a las entidades territoriales la comprensión de estos ámbitos de la política y en consecuencia su implementación. Las orientaciones estratégicas para el tratamiento de los enfoques diferenciales y de los decretos étnicos con fuerza de Ley se presentan en la sección 3 de este documento.

#### 1.4. Definición de medidas por cada componente y eje transversal

Conocer la totalidad de medidas relacionadas con los diferentes componentes y ejes transversales de la política es de vital importancia para que las administraciones departamentales y municipales los incluyan en el plan de desarrollo y con ello se ga-

rantice en el periodo de gobierno el goce efectivo de derechos de las víctimas de su jurisdicción, por lo que a continuación se presenta un desglose de cada uno de ellas:

##### Componente: Prevención y Protección

**Prevención temprana:** orientada a identificar las causas que generan las violaciones de los derechos humanos y/o las infracciones al DIH y adoptar medidas para evitar su ocurrencia. Estas medidas buscan promover el respeto, la protección y la garantía de los Derechos Humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetas a la jurisdicción nacional.

**Prevención urgente:** ante la inminencia de una violación de derechos humanos y/o infracción al DIH, adopta acciones, planes y programas orientados a mitigar daños contra las personas que enfrentan especial situación de victimización. En tal sentido es posible que en territorio se tenga que formular y /o actualizar i) Plan de Contingencia, (ii) Planes de salvaguarda para comunidades indígenas (iii) Plan integral de prevención, protección y atención a la población afro colombiana, (v) Acciones preventivas en la educación en el riesgo de minas (ERM), (vi) Estrategias del Comité Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de niñas, niños y adolescentes por grupos organizados al margen de la Ley. Todos estos planes deben ser parte del Plan Integral de Prevención y Protección Municipal.

**Protección personas, grupos o comunidades:** se orienta a salvaguardar los derechos a la vida e integridad personal, mediante la adopción de medidas especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo.

**Protección patrimonial, tierras y territorios:** Acciones orientadas a la Protección Patrimonial, de Tierras y Territorios, que buscan garantizar a las víctimas el derecho a la propiedad y usufructo de sus tierras o de los territorios colectivos, en riesgo de ser abandonados o despojados.

#### **Lineamientos puntuales para el cumplimiento de los Decretos étnicos con fuerza de ley** (4633,4634 y 4635).

- La protección de los pueblos y comunidades **indígenas** debe estar orientada al fortalecimiento del gobierno propio, el ejercicio de su **autonomía** y de la **autodeterminación** en sus territorios; garantizar el ejercicio de la relación cultural y espiritual que los pueblos indígenas poseen con su **territorio**; salvaguardar a las comunidades indígenas ante los factores subyacentes y vinculados al conflicto armado.
- Para el caso de las comunidades **afrocolombianas y Rom** la protección incluye medidas diferenciales de prevención y atención frente a la violación de los derechos individuales y colectivos y deberá tener en cuenta los planes específicos de protección ordenados por el Auto 005 de 2009 y otros que ordenen las autoridades judiciales.
- Todas estas medidas deberán ser concertadas con las autoridades étnicas y sus representantes en los escenarios de decisión (CJT y el subcomité de prevención) y ser incluidas en los planes de contingencia y prevención y protección.
- Formulación y/o actualización Planes de Prevención de Reclutamiento y utilización de NNA para evitar el reclutamiento de los niños y niñas donde se prevean: (1) medidas para el ejercicio del trabajo espiritual, (2) capacitación en DDHH. y DIH para los jóvenes, (3) proyectos de acceso laboral acorde con las tradiciones culturales,
- Formulación e implementación de procesos de formación y/o socialización en Derechos Humanos, DIH y Justicia Transicional, legislación étnica, dirigidos a la población civil y funcionarios públicos.

#### **Componente: Atención y asistencia**

Atención Humanitaria Inmediata Correspondiente a la primera ayuda entregada a aquellas personas que manifiestan mediante declaración haber sido víctimas de hechos ocurridos en los últimos 3 meses y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada. La entidad territorial receptora de la población víctima debe garantizar los componentes de alimentación, elementos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, alojamiento transitorio, transporte de emergencia, atención médica y atención psicológica, mientras se realiza el trámite de inscripción en el Registro Único de Víctimas.

Es de anotar que esta competencia es implementada en el marco de la corresponsabilidad, y particularmente con base en el principio de subsidiariedad para aquellas alcaldías con menor capacidad técnica, administrativa y financiera.

A las víctimas pertenecientes a comunidades étnicas se les debe entregar la ayuda humanitaria inmediata con base en elementos especiales y diferenciados, adecuándose a las características de cada pueblo en materia de alimentación, vestimenta, aseo personal, atención médica y psicosocial, y alojamiento transitorio. De igual manera, los municipios o distritos en donde se presenten altos índices de recepción de víctimas de desplazamiento forzado pertenecientes a comunidades indígenas se debe implementar en coordinación con autoridades indígenas localizadas en su territorio, una estrategia masiva de alimentación y alojamiento

Es importante tener en cuenta que a los connacionales víctimas que se encuentran en el exterior, dentro de los cuales se encuentran víctimas de desplazamiento forzado que pueden iniciar de manera voluntaria procesos de retorno a Colombia, en el marco del artículo 66 de la Ley 1448. En este sentido, la entidad territorial será receptora de éste tipo de población víctima, para lo cual es importante generar la atención inmediata a víctimas que retornan del exterior, garantizando alojamiento y alimentación, mientras que la unidad activa la Atención Humanitaria para connacionales víctimas retornados del exterior.

**Acciones de Información y orientación:** Las entidades territoriales tienen la responsabilidad de brindar información y orientar a las víctimas sobre las rutas de acceso para la garantía de sus derechos y sobre la oferta institucional dispuesta por el Estado, en cada uno de sus niveles de gobierno. Para ello, es posible conformar los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas, si la entidad territorial cuenta con los recursos para ello, o acudir a otras estrategias como: los puntos de atención y orientación a víctimas, los esquemas móviles o las oficinas de víctimas de la respectiva entidad territorial, en cualquiera de dichas estrategias se debe garantizar información permanente en materia de educación, salud, atención humanitaria, alojamiento, alimentación, asistencia funeraria, etc. ) en aras de garantizar el cumplimiento del goce efectivo de derechos de la población víctima.

Adicionalmente es importante que las entidades territoriales a través de los enlaces municipales y departamentales para víctimas se informen de la ruta de atención y reparación a víctimas en el exterior en el marco de la Ley 1448 de 2011, y tengan la capacidad de orientar sobre la solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas y la notificación por parte de los consulados en caso de que la víctima se encuentre fuera de Colombia, así como sobre las posibles medidas que se pueden materializar cuando la víctima decide continuar en el exterior (satisfacción, indemnización, acceso a restitución de tierras). También debe estar en capacidad de brindar información sobre el proceso de retorno a territorio colombiano.

En el caso particular de las comunidades indígenas, los centros de atención deberán contar con una oficina indígena especializada, en la cual la población será atendida por personas que dominen las lenguas de los pueblos indígenas del área de influencia del Centro, para brindar una respuesta adecuada e intercultural, accediendo de manera libre, permanente y expedita a la información, documentos y materiales sobre los derechos de los pueblos indígenas y su reparación integral.

**Identificación:** Esta medida contempla la entrega de documentos de identidad (Registro Civil, Tarjeta de Identidad, Cédula de Ciudadanía) para cada una de las personas víctimas y en el caso de los hombres mayores de edad la entrega de libreta militar. El contar con un documento de identidad facilita el acceso a diferentes servicios y programas ofrecidos por el Estado.

Las comunidades étnicas están exentas de servicio militar obligatorio<sup>41</sup>, artículo 91 del Decreto Ley Étnico 4635 y el artículo 85 del Decreto Ley Étnico 4634 de 2011.

**Salud:** En la asistencia en salud concurren acciones de salud pública, promoción de la salud, y prevención. Las medidas de asistencia en materia de salud se entienden como la afiliación y las condiciones de acceso efectivo a la prestación del servicio de salud. El derecho a la salud debe ser preservado o restituido en cualquiera de las fases de atención a la población víctima del conflicto armado aun acudiendo a esquemas de atención propios de cada grupo étnico

En el caso de las comunidades y pueblos indígenas, las medidas de salud deberán respetar la cosmovisión y las especificidades culturales de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con el Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural. Por tanto, ninguna víctima será atendida de acuerdo a la medicina occidental sin su consentimiento previo, libre e informado

**Educación:** El objetivo de las medidas en materia de educación es asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en las instituciones oficiales de educación preescolar, básica y media, y promover la permanencia de los niños, niñas y adolescentes víctimas en el servicio público de la educación, con enfoque diferencial y desde una mirada de inclusión social y con perspectiva de derechos.

Los niños, niñas y adolescentes víctimas tienen un acceso preferencial, representado en un cupo y la vinculación al sistema educativo independientemente del momento del año escolar en que se presenten y no podrá condicionarse a documentos de identidad o certificados. Además, no se les puede exigir el pago de matrícula ni uniformes.

Es importante enunciar que cada caso debe ser analizado para asegurar la vinculación al sistema educativo regular o con una metodología flexible o diferencial. La institución debe ser cercana al lugar de residencia.

Para los grupos étnicos se debe procurar una educación acorde con sus características propias y particulares, que evite la discriminación. La educación de las víctimas de pueblos indígenas se realizará en el marco del Sistema Educativo Indígena Propio. Para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se debe garantizar que la educación propenda por mantener sus tradiciones y cultura, y se continúen los procesos etnoeducativos.

**Asistencia funeraria:** Es la medida que asegura a las víctimas el derecho a la inhumación digna de un familiar, en caso de un homicidio o desaparición forzada producto de hechos ocurridos en el marco del conflicto armado. Esta ayuda se entrega a quienes no cuenten con los recursos necesarios para sufragar estos gastos, de acuerdo con los criterios que fije la Unidad para las Víctimas.

La medida incluye la asistencia para procesos de entrega de cuerpos o restos: los costos incluyen, además de los gastos funerarios, los de desplazamiento, hospedaje y alimentación de los familiares de las víctimas de desaparición forzada durante el proceso de entrega de cuerpos o restos. Cuando la víctima muera o sus cuerpos o restos sean hallados en un lugar distinto al de su residencia, los municipios o distritos donde ocurrió el hecho y donde residía la víctima asumirán los costos de asistencia funeraria por partes iguales y los costos funerarios y de traslado

Para los grupos étnicos la asistencia funeraria se brinda de acuerdo a sus costumbres y usos propios, en el caso de las comunidades negras se tendrá en cuenta a la familia extensa, siguiendo las normas de parentesco y filiación de cada comunidad.

**Vivienda:** se deberá dar prioridad a las solicitudes que se generen con relación al subsidio familiar de vivienda que presenten los hogares que hayan sido víctimas del conflicto armado.

**Generación de ingresos:** Son los programas y servicios que están relacionados con el apoyo para el auto sostenimiento y la estabilización socioeconómica de las personas que han sido víctimas de desplazamiento forzado. La orientación ocupacional como medida de asistencia forma parte del componente de generación de ingresos que compete al-SNARIV- y que se complementa con los programas de empleo rural y urbano y proyectos productivos. Estos últimos, constituyen medidas que trascienden la asistencia y se enmarcan en el proceso de reparación.

#### **Lineamientos puntuales para el cumplimiento de los Decretos étnicos con fuerza de ley (4633,4634 y 4635)**

- Coordinación para la planeación y ejecución de acciones con los encargados de los sistemas propios de Educación y salud que operen en la entidad territorial
- Contratación de personal con capacidad para el abordaje intercultural para informar y orientar a las víctimas étnicas o en su defecto garantizar la traducción a través de la contratación de traductores de acuerdo a las etnias y/o grupos lingüísticos existentes en el municipio o departamento. (4633)
- Brindar la medida de alimentación y alojamiento temporal, contar con espacios acordes con los usos y costumbres de los pueblos/comunidades étnicas.
- La atención humanitaria prestada debe considerar los usos y costumbres de alimentación, habitabilidad, etc. De los pueblos étnicos afectados.

### **Componente: Reparación Integral**

Según el artículo 69 de la Ley 1448 de 2011, las víctimas tienen derecho a obtener las medidas de reparación que propendan por la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.

**Restitución:** Corresponde al restablecimiento de la situación existente de las víctimas, antes de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en Colombia. Según lo contenido en la ley 1448 de 2011, el decreto 4800 y Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, en el marco de la restitución se contemplan varias medidas:

- **Restitución de tierras y territorios:** Esta medida pretende restablecer el derecho que tienen aquellas víctimas sobre aquellas tierras o territorios que les fueron despojados o que se vieron obligadas a abandonar forzosamente como consecuencia de las dinámicas del conflicto armado. En este sentido, la restitución de tierras y territorios implica el acceso y goce efectivo de: (i) una restitución jurídica y (ii) una restitución material del bien inmueble o predio en cuestión. En caso que esto no sea posible procederá una restitución por equivalencia o el reconocimiento de una compensación.

En todo caso, la restitución de tierras y territorios debe entenderse desde una perspectiva integral y de sostenibilidad, razón por la cual, no debe limitarse a la mera devolución del predio; visto de este modo, la restitución también debe abarcar el acceso y goce de otros derechos que le son asociados y que contribuyen a la transformación de la vida de las víctimas que son beneficiadas por las decisiones judiciales de restitución. De allí se explica su necesaria conexidad con las medidas de atención y asistencia e, inclusive, con otras medidas de reparación integral.

Resulta preciso indicar que el proceso de restitución de tierras y territorios está regulado a través de la Ley 1448 de 2011 y tiene un carácter mixto en tanto que se compone de una etapa administrativa (inscripción en el registro de tierras despojadas), judicial (acción de restitución) y una última denominada post-fallo (que involucra la acción de las entidades de los tres niveles de gobierno para el goce integral del derecho a una restitución integral y transformadora).

En materia de restitución de territorios a favor de las comunidades étnicas resulta preciso indicar que ellas tienen derecho a gozar de su territorio en armonía con la naturaleza y su cultura, pues dichos territorios tienen unos usos colectivos y otros para el uso particular de las familias que lo integran. En vista de ello, la restitución de territorios permite que las comunidades étnicas tengan derecho a: (i) movilizarse libremente sin que actores externos perturben la tranquilidad; (ii) practicar sus costumbres culturales; (iii) ejercer su autoridad tradicional; (iv) vivir en armonía con la naturaleza, bien sea en ello para cazar, pescar o cultivar sus tierras y mantener sus animales.

- **Restitución de vivienda:** tiene como fin atender de manera progresiva a las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, a través del subsidio familiar de vivienda rural o urbana.
- **Medidas para la promoción del empleo rural y urbano:** destinadas a brindar las herramientas necesarias para que las víctimas puedan entrar a competir en el mercado laboral en igualdad de condiciones.
- **Estrategias relacionadas con los mecanismos para el acceso a créditos:** en condiciones especiales para las víctimas, permitiéndoles la recuperación de su capacidad productiva haciendo uso de líneas de crédito de descuento.

**Retornos y reubicaciones:** y las acciones desarrolladas para el restablecimiento y la reparación de una persona desplazada por causa del conflicto armado interno, dada por la posibilidad de retornar al lugar habitual de residencia, o reubicarse en otro distinto, en condiciones de voluntariedad (a partir de la decisión libre, autónoma e informada), seguridad (con garantías para la integridad física y material) y dignidad (con el potencial de recuperar y alcanzar el goce efectivo de derechos. Es importante señalar que el derecho al retorno o la reubicación es una de las medidas de reparación que tiene la población víctima, en cuanto permite avanzar en la restitución de diferentes derechos, la estabilización socioeconómica y la garantía de soluciones duraderas para la población víctima de desplazamiento forzado.

**Indemnización:** Consiste en una compensación económica entregada a las víctimas por los perjuicios causados con ocasión de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en Colombia, lo anterior, teniendo en cuenta la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial y con observancia de los principios de progresividad y gradualidad.

- Entrega de la indemnización administrativa. Es una compensación económica que le entrega desde el nivel nacional individualmente a una víctima.
- Acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos. son las acciones que busca que las medidas de reparación económica impacten positivamente a las víctimas y se traduzcan en una mejora de sus condiciones de vida, a través de la conformación de proyectos o planes de inversión que apunten a la transformación de su realidad y proyecto de vida en diferentes componentes (formación técnica o profesional para las víctimas o sus hijos, creación o fortalecimiento de empresas productivas o activos productivos, adquisición o mejoramiento de vivienda nueva o usada o adquisición de inmuebles rurales).

**Rehabilitación:** Consiste en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas. El enfoque psicosocial, se traduce en la incorporación de formas de reflexión en la planeación, desarrollo y puesta en marcha de la atención a Víctimas que considere que ellos y ellas han sufrido los efectos de las graves violaciones a los DDHH o de las infracciones al DIH y por ello, se presume que en la actualidad son vigentes para ellos y ellas muchas formas de sufrimiento. Las medidas que desarrolla esta línea de acción del componente de reparación integral son: rehabilitación física y mental; rehabilitación psicosocial; y, rehabilitación social y comunitaria.

Es importante señalar que el enfoque psicosocial en la rehabilitación, se refiere a las acciones que emprendan las instituciones del SNARIV para atender la complejidad del sufrimiento de las Víctimas, cuando la afectación a nivel psicológico y social, hace difícil que ellas puedan tener una perspectiva de futuro en la esfera privada o proyecto de vida, así como en la vida en relación. La atención psicosocial con propósitos de rehabilitación, se puede reconocer en los planes, programas y acciones conducentes a facilitar la mitigación del daño y el restablecimiento emocional, físico, familiar y social. Es un propósito que involucra acciones planeadas desde la política pública con especificidad en la orientación a la rehabilitación de las Víctimas y que en la práctica buscare el desarrollo de planes y programas que en específico atiendan las diferentes expresiones del daño psicosocial y psicológico y busquen la recuperación de las Víctimas.

**Satisfacción:** Estas medidas son acciones de carácter material e inmaterial dirigidas a las víctimas individuales y colectivas en el contexto del conflicto armado interno, tendientes a restablecer la dignidad de las víctimas y difundir la verdad sobre lo sucedido, a través de la reconstrucción de los hechos y preservación de la memoria histórica. Estas acciones tienen como principal objetivo proporcionar bienestar y contribuir a mitigar el dolor de las víctimas. Buena parte de las afectaciones individuales y colectivas se relacionan con daños inmateriales. La muerte de un familiar, de un líder comunitario, la toma de una escuela, el control social y/o territorial, la estigmatización de algunos o todos los habitantes de una colectividad o municipio, los efectos del conflicto en los patrones de vida etc., son afectaciones que en el contexto de la reparación integral son objeto, entre otras, de las medidas de satisfacción. Por este motivo, el diseño e implementación de las medidas de satisfacción y de reparación simbólica deben responder a la identificación del daño (daño moral, el daño a la vida de relación, al daño por alteración de las condiciones de existencia y el daño al proyecto de vida).

#### **Medidas institucionales (implican responsabilidad directa del Estado).**

- Exención en la prestación del Servicio Militar.
- Aceptaciones públicas de los hechos y solicitudes de perdón público
- Acompañamiento en la entrega de restos óseos de las víctimas a sus familiares.
- Investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de las violaciones de derechos humanos.

#### **Medidas en torno a la recuperación de prácticas y escenarios socioculturales, que buscan la preservación y honra de la memoria de las víctimas y comunidades afectadas por violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al DIH.**

- Actos de homenaje y dignificación.
- Conmemoración de fechas representativas para las comunidades establecidas a nivel municipal, departamental y nacional.
- Construcción de lugares o monumentos de memoria.
- Fortalecimiento de la tradición oral.
- Recuperación de escenarios de encuentro comunitario.
- Recuperación de prácticas y tradiciones socioculturales, que se perdieron por causa de un hecho victimizante.

#### **Medidas dirigidas a la sociedad civil.**

- Foros, conversatorios, talleres, cátedras, etc.
- Festivales, muestras, exposiciones.
- Expresiones artísticas (audiovisuales, música, literatura, teatro, etc.)

**Garantías de no Repetición.** Están orientadas a implementar acciones, programas y proyectos que eviten la repetición de las violaciones de derechos humanos o infracciones al DIH.

Suponen la adopción de programas y proyectos orientados a: (i) Asegurar que las violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH estén tipificadas como delitos en la legislación colombiana; (ii) Definir mecanismos de coordinación entre prevención y las instituciones responsables de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones e infracciones. (iii) Diseñar y aplicar protocolos y programas interinstitucionales orientados a evitar la repetición de las violaciones e infracciones en las comunidades que han alcanzado la estabilización socioeconómica y el retorno a sus lugares de origen. Se requiere la aplicación de protocolos para brindar protección oportuna a personas en riesgo extraordinario o extremo que han sido víctimas de violaciones e infracciones; protocolos para agilizar las investigaciones por graves violaciones e infracciones (lucha contra la impunidad); programas de desarticulación de los grupos armados al margen de la ley; políticas integrales de desarme, desmovilización y reintegración de miembros de grupos armados al margen de la ley; retiro del servicio de los funcionarios públicos a cargo de hacer cumplir la ley que se aparten de la Constitución y de las normas; protocolos de demarcación y desminado en zonas de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento; protocolos para proteger a los niños y niñas víctimas de la violencia del reclutamiento forzado; acciones que apunten a eliminar los patrones culturales de discriminación frente algunas poblaciones; programas que apoyen e incentiven los procesos locales de reconciliación y, entre otras acciones, estrategias concretas para combatir las causas estructurales de las violaciones y las infracciones.

**Reparación colectiva.** Está dirigida al reconocimiento y la dignificación de organizaciones sociales y políticas, grupos y comunidades que han sufrido un daño colectivo. Con la reparación colectiva se busca la recuperación psicosocial, la inclusión ciudadana, la reconstrucción del tejido social, la devolución de la confianza en el Estado, así como la recuperación y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho, y la aplicación de un enfoque diferencial y transformador.

- **Daño colectivo.** Se refiere a afectaciones negativas en el contexto social, comunitario o cultural que, a causa del conflicto armado, sufren las comunidades, grupos u organizaciones y que tienen formas vigentes de sufrimiento o afectación. Estas transformaciones están asociadas a la percepción del sufrimiento, la pérdida, la transformación negativa de sus vidas, el menoscabo de los recursos para afrontar el futuro o para construir el proyecto que se tenía antes de los hechos violentos. **No se refiere, pues, a la sumatoria de daños individuales.** Así, el daño colectivo se origina cuando se afecta un interés de la comunidad o un bien común que impide disfrutar del mismo. En esta medida, la comunidad, colectivo o grupo es el único que puede reclamar por el daño colectivo; no puede hacerlo alguno de los individuos que lo conforman cuando se trata de un reclamo a título personal.
- **Sujetos de reparación colectiva.** En los términos de la ley 1448 de 2011 y del Decreto 4800 de 2011 son sujetos de reparación colectiva: (i) Las comunidades, (ii) Las organizaciones sociales y políticas y (iii) Los grupos sociales y políticos. Quienes participan activamente en la propuesta y diseño de las medidas de reparación que le corresponden.
- **Elementos de la Reparación Colectiva.** (i) Reconocimiento. Busca identificar a los sujetos colectivos que han sufrido daños en el marco del conflicto armado; (ii) Dignificación. Busca lograr el fortalecimiento de la autonomía de los sujetos de reparación colectiva para que las medidas de atención, asistencia y reparación contribuyan a recuperar a las víctimas como ciudadanos en ejercicio pleno de sus derechos y deberes. (iii) Recuperación psicosocial. Busca el restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas. Inclusión ciudadana: busca recuperar a las víctimas como ciudadanos en ejercicio pleno de sus derechos y deberes.

Los CTJT desempeñan un rol fundamental en las reparaciones colectivas, pues son los encargados de aprobar los Planes Integrales de Reparación Colectiva. Las medidas de un PIRC que impliquen asignación y ejecución de recursos presupuestales para la entidad territorial, deben ser incluidas en el Plan de desarrollo, para garantizar la apropiación presupuestal durante el periodo de gobierno.

De acuerdo a los Decretos Ley el Plan Integral de Reparación Colectiva (Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC)), es el instrumento técnico a cargo de la Unidad para las Víctimas y del Ministerio del Interior, por medio del cual se consultan con las autoridades étnicas respectivas, las medidas de reparación colectiva a construir por los grupos étnicos que han sufrido daños como consecuencia de las violaciones e infracciones contempladas en el artículo 3° de los decretos ley, que respondan a sus necesidades concretas. Los Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) comprenden medidas de las cinco categorías de la reparación integral.

Los tres Decretos Ley Étnicos establecen la complementariedad entre la reparación individual y la reparación colectiva, sin incurrir en doble reparación. Por lo tanto:

- a. Para los miembros de comunidades indígenas: Las medidas individuales pueden ser incluidas en los Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) si esto es aprobado por la comunidad previa consultada, y dichas medidas tienen coherencia con la identidad cultural de los pueblos, los planes de vida y los planes de salvaguarda.
- b. Para los miembros del pueblo Rom y de comunidades afrocolombianas se seguirán los procedimientos previstos en la Ley 1448 de 2011.

**Lineamientos puntuales para el cumplimiento de los Decretos étnicos en Materia de reparación colectiva** (Para mayor detalle consulte los Decretos étnicos con fuerza de ley 4633, 4635 y el decreto reglamentario 4634 de 2011).

La reparación integral incorpora un conjunto de medidas y acciones transformadoras dirigidas a fortalecer la autodeterminación y las instituciones propias, garantizar el goce efectivo de los derechos territoriales y el restablecimiento de los mismos, en caso de que hayan sido vulnerados. Los derechos a la justicia y a la verdad hacen parte de la reparación integral de las víctimas.

La reparación integral, en tanto transformadora, no se limita al resarcimiento del daño material y espiritual, o al restablecimiento de la situación anterior al hecho victimizante, sino que también se verá complementada por acciones que contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.

Las medidas de reparación se implementan teniendo en cuenta el Enfoque Diferencial Étnico.

**Para la Consulta, Concertación e implementación de los PIRC se requiere que las entidades territoriales definan en sus Planes de Desarrollo:**

1. Recursos de apoyo técnico, financiero y logístico que resulte útil en el avance de las diferentes fases de la ruta de reparación colectiva para sujetos con pertenencia étnica.
2. Participar en las actividades de formulación del plan de reparación colectiva para sujetos con pertenencia étnica, teniendo en cuenta la oferta institucional étnica en jurisdicción de la entidad territorial así como posibles avances en términos de su adecuación institucional que incorpore el enfoque diferencial étnico.
3. Implementación de las medidas contenidas en el Plan de Reparación Colectiva para sujetos con pertenencia étnica de acuerdo a la responsabilidad definida y concertada en lo territorial (ejemplo: matriz PIRC Pueblo Rrom).
4. Debido a las características propias de las comunidades étnicas y las prerrogativas constitucionales que se les reconocen, deben emprenderse acciones de concertación e intervención ajustadas a protocolos respetuosos de los derechos individuales y colectivos de que son titulares.

**Nota: si bien los componentes de política son iguales, las medidas que hay en los decretos no son necesariamente iguales, por lo cual no se pueden homogenizar con la Ley 1448.**

### Componente: Verdad y Justicia

Busca reconocer a las víctimas, sus familiares y la sociedad en general el derecho a conocer la verdad acerca de los hechos, los motivos y las circunstancias en que se cometieron las violaciones que trata el artículo 3 de la Ley 1448, a través de la construcción, preservación, difusión y apropiación de memoria histórica.

Para los pueblos étnicos que han sido víctimas, el derecho a la verdad posee una dimensión adicional porque también implica la necesidad de investigar y conocer quiénes promovieron, apoyaron, financiaron y se beneficiaron de las violaciones a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas (Decreto Ley 4633) y el esclarecimiento de la relación que existe entre las violaciones de los derechos de las comunidades afrodescendientes y su pertenencia étnica (Decreto Ley 4635).

Las medidas de este componente son:

**Verdad Histórica:** Promueve procesos de construcción, recuperación, difusión y preservación de la memoria histórica, sobre los motivos y circunstancias en que se cometieron las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en Colombia.

**Verdad Judicial:** Desarrolla acciones orientadas a garantizar a las víctimas, testigos, defensores y otros sujetos, el acceso, publicidad o derecho a obtener información, en el marco de los procesos judiciales de las violaciones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario

**Acceso a Justicia:** Este componente busca el esclarecimiento de las violaciones, la identificación de los responsables y su respectiva sanción.

### Medidas por Ejes Transversales

#### Sistemas de información

Acciones dirigidas al análisis de la información existente con el fin de caracterizar y diagnosticar la situación de las víctimas en el territorio y utilizar dicha información para la formulación de programas, proyectos y acciones con sus respectivas metas para su inclusión en el Plan de Desarrollo de la entidad territorial, teniendo en cuenta las particularidades de la población en cuanto a pertenencia étnica, grupos etarios, género, situación de discapacidad.

Para garantizar la mayor efectividad de los sistemas de información se requiere: la creación, instalación y/o activación de espacios formales de Sistemas de Información y construcción y adaptación del plan de mejoramiento de sistemas de información de la entidad territorial, la implementación de la Estrategia Integral de Caracterización (para lo cual es necesario intercambiar fuentes de información (Registros Administrativos) y planear el operativo de campo, fechas y responsables en el levantamiento de información).

### Participación

**Garantías para el funcionamiento de la Mesa de víctimas:** Según lo señalado en el artículo 192 de la Ley 1448 de 2011, es deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento de los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma, para implementar la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Por lo anterior, es responsabilidad de la Entidad Territorial garantizar y disponer de los medios e instrumentos necesarios para el funcionamiento de las Mesas de Participación en sus respectivos territorios y de garantizar la incidencia de sus representantes en las instancias de decisión y seguimiento previstas en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos de ley, como lo son los Comités Territoriales de Justicia Transicional, los Subcomités Técnicos, y demás espacios de participación como los Consejos Territoriales de Planeación, entre otros.

La participación de los grupos étnicos es fundamental para concretar el enfoque diferencial. En general, los Decretos Ley Étnicos ordenan que el Estado garantice la participación real y efectiva de los grupos étnicos en las instancias del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y en los procedimientos de reparación. En particular, ciertas medidas deben ser concertadas con las autoridades étnicas e implementarse con la participación de la comunidad, con énfasis en los sujetos de especial protección. En particular, la participación es necesaria para la elaboración de los censos en caso de desplazamientos masivos, las rutas concertadas de retornos y reubicaciones, la definición e implementación participativa de la caracterización de daños y afectaciones y la consulta previa para la formulación y concertación de los planes integrales de reparación colectiva

Para garantizar la identificación de los sujetos colectivos a nivel nacional y la reparación a todos los sujetos colectivos se recomienda:

- a. Entrar en contacto con las organizaciones de los distintos grupos étnicos en los niveles departamentales y municipales. Se busca mantener una coherencia en las autodefiniciones como pueblos y comunidades, de modo que los planes contribuyan a la cohesión social, reafirmación de la identidad cultural y evitar la fragmentación de planes que luego no se puedan ejecutar.
- b. Tomar como referencia los planes de salvaguarda indígenas ordenados por el Auto 004 de 2009, y los planes específicos para comunidades afrocolombianas ordenados en el Auto 005 de 2009 en los cuales se han identificado algunos sujetos colectivos o se han dado bases para hacerlo.
- c. Retomar y validar con las autoridades étnicas los sujetos colectivos identificados en diferentes autos, fallos y otras decisiones de autoridades judiciales, tales como medidas cautelares, acciones de tutela o medidas de protección solicitadas ante organismos internacionales.

Una vez sean definidos los protocolos de participación por parte de la Unidad para las Víctimas, de se deberá realizar la implementación de los mismos..

### Coordinación Nación territorio

Se entiende por articulación Nación – territorio la relación estratégica entre las entidades nacionales y territoriales, con el propósito de prevenir, asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas. Para ello es necesario que, con base en la caracterización, la administración local establezca las necesidades generales de su población Víctima y las particularidades de atención requeridas por aquellos que hacen parte de grupos étnicos, los niños, discapacitados etc.

A partir de la identificación de necesidades se implementará la estrategia de corresponsabilidad, dispuesta en el Decreto 2460 de 2015, por la cual la administración local establece los compromisos que de acuerdo con sus competencias y recursos disponibles está en capacidad de asumir y las administraciones departamental y nacional, definirán sus aportes para complementar, aplicando criterios para subsidiar y/o concurrir en dicha entidad territorial, de acuerdo con los criterios que para tal fin se definan.

Esta estrategia debe ir acompañada por un proceso integral de asistencia técnica y acompañamiento para mejorar la gestión territorial y la articulación efectiva de las entidades nacionales para llegar de manera efectiva a los territorios

### Enfoque diferencial

Según el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011, el principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Asimismo el reconocimiento de este enfoque implica que el Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado. Es importante plantearse tareas que permitan materializar dichos enfoques, algunas acciones que pueden contribuir son:

- Formulación de proyectos específicos para las poblaciones diferenciales según edad, pertenencia étnica, género, situación de discapacidad. Entre estos proyectos de atención psicosocial y generación de ingresos.
- Gestión de oferta institucional adecuada y flexible
- Formulación e implementación de programas de fortalecimiento organizativo.
- Adecuación institucional necesaria para que estas medidas incrementen su efectividad.

### Decretos étnicos con fuerza de Ley (4633,4634 y 4635)

En sus principios generales, la Ley 1448 de 2011 (artículo 13) incorpora el principio de enfoque diferencial:

“El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley contarán con dicho enfoque.

El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3 de la presente ley, como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado.

Para el efecto, en la ejecución y adopción del gobierno nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales.

Igualmente, el Estado realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los derechos victimizantes.”

En cuanto al enfoque étnico y con el objetivo de avanzar en la protección y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades étnicas en el marco de la Ley 1448 de 2011, a través del artículo 205, se le otorgaron funciones extraordinarias al Presidente de la República para expedir, por medio de decretos con fuerza de ley, la regulación de los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades.



Dichos decretos-ley tienen su sustento jurídico y legal en preceptos constitucionales consagrados en los artículos 7, 8, 13 y 93, entre otros y en la Ley 1448 de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, la cual en su artículo 174 establece como una de las funciones de las entidades territoriales diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro los respectivos planes de desarrollo y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Dichos planes deben garantizar los derechos fundamentales de las víctimas y tendrán en cuenta el enfoque diferencial.

### 1.5. Competencias territoriales en la política pública de víctimas y restitución de tierras

Dada su transversalidad, la política pública para las víctimas del conflicto armado no se limita a la prestación de un único bien y/o servicio (como ocurre con las políticas sectoriales), sino que está compuesta por un amplio portafolio de bienes y servicios para este grupo poblacional. Por ello comprende una serie de competencias, instituciones, protocolos, rutas, procesos y procedimientos que deben planear y ejecutar de manera articulada las entidades de los diferentes niveles de gobierno. De tal forma, su cumplimiento implica para la entidad territorial la combinación de competencias asignadas por normas generales (leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007) adicionadas a las responsabilidades específicas para esta población, determinadas en la Ley 1448 de 2011 y los Decretos étnicos.

En el marco del proceso de descentralización, las entidades territoriales tienen competencias, generalmente compartidas entre departamentos, distritos y municipios, en la prestación de servicios fundamentales para la ciudadanía como son educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda, deporte, recreación, cultura, apoyo a proyectos productivos para generación de ingresos, asistencia agropecuaria, infraestructura vial, etc. (Gráfica 2). El desarrollo de esas competencias en cada entidad territorial debe beneficiar a todos sus habitantes sin ningún tipo de exclusión, máxime cuando para su financiación reciben recursos de transferencias del nivel nacional, para los cuales la población total ubicada en la respectiva jurisdicción y la población atendida por la administración departamental, distrital o municipal son los principales criterios de asignación.



La intervención integral en favor de las víctimas del conflicto comprende prestación de servicios en temas estratégicos para la calidad de vida y la restitución de derechos, la mayoría de las cuales son competencia de las entidades territoriales (para toda su población, incluidas y priorizadas las víctimas), tales como salud, educación, vivienda, generación de ingresos etc., así como acciones específicas en favor de las víctimas, tales como prevención, protección, atención humanitaria, auxilio funerario, reparación, alistamiento técnico y presupuestal para gestionar el proceso y cumplimiento de órdenes en materia de restitución de tierras y derechos territoriales, procesos de retorno o reubicación, y medidas de satisfacción. Algunas de estas acciones son competencia exclusiva de las administraciones

municipales y otras de responsabilidad compartida con la Nación y los departamentos.

En tal sentido la distribución de competencias en el marco de la atención y reparación a víctimas para los tres niveles de gobierno se encuentra planteada casi en su totalidad para ser aplicada bajo criterios de corresponsabilidad, dada las funciones asignadas en cada componente, por lo que a continuación y como referente para determinar los aspectos a incluir en el plan de desarrollo en materia de la política pública de víctimas y restitución de tierras, en cuadro 1 se presenta la relación de la participación de cada nivel de gobierno en las competencias relacionadas con su implementación.

Componente	Medidas	Competencia		
		Nación	Departamento	Municipio
Prevención y Protección	Protección de personas, grupos y comunidades	**	**	**
	Prevención de violaciones de derechos humanos	**	**	**
	Planes de Contingencia	**	**	**
Atención y asistencia	Reunificación familiar, Identificación	**		
	Atención humanitaria inmediata			**
	Atención humanitaria de emergencia	**		
	Atención humanitaria de transición	**		**
Reparación Integral	Asistencia funeraria		**	**
	Alivio de pasivos			**
Verdad y Justicia	Indemnizaciones	**	**	**
	Esclarecimiento de los hechos e identificación de responsables y Acceso a la información judicial sobre el esclarecimiento de los hechos y a la justicia.	**		

Como se puede observar, en la mayoría de los casos las competencias no son exclusivas sino compartidas entre los niveles de gobierno, por lo cual se debe garantizar la articulación de acciones para

que el Estado en su conjunto entregue los bienes y servicios que requieren y a los que tienen derecho las víctimas.

### 1.5.1. Estrategia de Corresponsabilidad para la Política Pública de Víctimas y restitución de tierras

Para garantizar la articulación efectiva entre niveles de gobierno la política de víctimas y restitución de tierras requiere la aplicación efectiva de los principios de coordinación, subsidiaridad y concurren-

cia, para lo cual se ha diseñado un protocolo incluido en la Estrategia de Corresponsabilidad (Decreto 2460 de 2015) para articular la oferta de los tres niveles de gobierno.

Esta estrategia implica que la administración local debe establecer las necesidades de la población víctima y el diagnóstico de la situación municipal en cada uno de los componentes y medidas de la política, para su inclusión en programas, proyectos y acciones en la parte estratégica del Plan de desarrollo, con los recursos correspondientes para su ejecución en el Plan Plurianual de inversiones.

Posteriormente, a partir de lo definido en el Plan de Desarrollo, cada administración local debe formular su Plan Acción Territorial para la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las víctimas (PAT).

Para cada vigencia este plan de acción se debe actualizar, concretando las necesidades de la población víctima a atender durante la vigencia siguiente, y con base en ello la definición de los compromisos que asumirán para atender las necesidades de la población víctima, con cargo a sus recursos, durante la vigencia siguiente.

## 1.6. Ruta para la superación de la situación de vulnerabilidad

Es necesario tener en cuenta que para el caso de las víctimas de desplazamiento forzado, y en procura de contar con un sistema adecuado de seguimiento y evaluación de políticas públicas que permitiera identificar el estado y nivel de restablecimiento y

Con base en esta información y con los criterios y protocolos que se definen en el Decreto 2460 de 2015 y en las normas que lo reglamenten, entra a operar la estrategia de corresponsabilidad, con lo cual: 1) los departamentos definirán los compromisos que asumirán con cargo a sus recursos en la vigencia siguiente para atender las necesidades de la población víctima en cada uno de sus municipios, de conformidad con los principios subsidiariedad y concurrencia, y 2) las entidades nacionales, en el marco sus competencias, con base en las necesidades identificadas por municipios, distritos y departamentos, y los compromisos que cada una de estas instancias territoriales haya asumido, definirán e informarán a los territoriales la oferta de bienes, servicios, metas y recursos a ser incluidos para la siguiente vigencia en el componente nacional de los planes de acción territorial, mediante la aplicación de los principios de concurrencia y/o subsidiariedad.

ejercicio de derechos de esta población, en el año 2014 se expidió el Decreto 2569 de 2014 (hoy compilado en el Decreto 1084 de 2015), el cual regula las mediciones de subsistencia mínima y superación de situación de vulnerabilidad, así como

el acceso a la indemnización administrativa para la población víctima del desplazamiento forzado. Este Decreto plantea un modelo orientado a la superación de la situación de vulnerabilidad de la población a través de una Ruta Integral que tiene como objetivo el acompañamiento a las víctimas para el acceso efectivo a diferentes medidas de atención, asistencia y reparación integral a partir del reconocimiento de sus condiciones de vida particulares.

La medición de la superación de la situación de vulnerabilidad de los hogares que han sido víctimas de desplazamiento forzado permitirá establecer de manera clara y precisa el nivel de goce efectivo de los derechos necesarios para la estabilización socioeconómica de cada hogar y detectar las necesidades pendientes de ser satisfechas. Por otra parte, facilitará las acciones de focalización, priorización y asignación de oferta en relación con las necesidades y capacidades de los hogares.

Es de anotar que las medidas de reparación tienen un mayor impacto en el goce efectivo de derechos una vez se haya superado:

- **Carencias en la subsistencia mínima: Entendida como la situación de una persona que presenta carencias en:**
  - Alojamiento temporal, el cual incluye saneamiento básico, artículos aseo y utensilios cocina
  - Alimentación
  - Servicios y acceso a salud incluyendo específicos para la salud sexual y reproductiva;
  - Vestuario

- Fase para la superación de la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado. Se entiende que una persona víctima del desplazamiento forzado ha superado la situación de vulnerabilidad originada en dicho hecho victimizante cuando se ha estabilizado socioeconómicamente. Para ello se tendrá en cuenta la medición de los derechos a la identificación, salud (incluye atención psicosocial), educación, alimentación, generación de ingresos (con acceso a tierras cuando sea aplicable), vivienda y reunificación familiar, sea que lo haya hecho con intervención del Estado o por sus propios medios.

La implementación del modelo de superación de la situación de vulnerabilidad de los hogares desplazados permitirá a las entidades territoriales:

- Desarrollar lineamientos de priorización en el acceso a la oferta de asistencia y reparación integral, según la persona haya logrado o no la Subsistencia Mínima o haya superado o no su Situación de Vulnerabilidad.
- Fortalecer el proceso de articulación nación – territorio a través de facilitar la gestión, flexibilización, focalización y priorización de la oferta con el propósito de contribuir a la superación de la situación de vulnerabilidad de las personas víctimas del desplazamiento forzado asentadas en los territorios de las Entidades Territoriales.



## 2 – PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL<sup>4</sup>

Para el ejercicio adecuado de inclusión de la política de víctimas y restitución de tierras en los Planes de desarrollo territorial, se requiere conocer las características de dicho instrumento, por lo cual a continuación, se presentan algunas precisiones metodológicas sobre el plan de Desarrollo como principal instrumento de planeación en la gestión

pública territorial, regulado por los artículos 339 a 344 de la Constitución Política y por el estatuto orgánico de planeación o Ley 152 de 1994. El plan de desarrollo debe ser formulado tanto por el Gobierno Nacional como por cada entidad territorial como documento orientador durante el periodo de gobierno.

### 2.1. Características y composición del Plan de Desarrollo

El plan es un instrumento que recoge el conjunto de acciones destinadas a promover el desarrollo de la entidad territorial en sus diversas dimensiones económica, social, ambiental e institucional. Dentro del plan de desarrollo para cada período de gobierno, se establecen los objetivos que se pretenden alcan-

zar, metas, medios y recursos técnicos, financieros y humanos requeridos; esto sobre la base de que el plan de desarrollo presenta la ruta sobre la cual se garantizan los derechos y el bienestar integral de la población, respondiendo a las características particulares de cada territorio, y con ello no solo la

<sup>4</sup> Las orientaciones específicas para la formulación de Planes territoriales de desarrollo son elaboradas por el DNP y se pueden obtener en su página web, en el link [www.kiterritorial.co](http://www.kiterritorial.co).



dinámica socioeconómica propia de cada municipio y departamento sino también a los recursos y las competencias establecidas en el marco constitucional y normativo vigente.

Para su mayor efectividad los planes de desarrollo deben ser:

- Pertinentes a las características y necesidades de la entidad territorial.
- Articulados a otros niveles de gobierno, en el marco de la estructura de competencias y recursos.
- Estructurados de forma consistente para lograr productos, resultados e impactos.
- Integrales en el sentido de involucrar toda las áreas del desarrollo y servir a todos los ciudadanos y grupos poblacionales, de acuerdo a sus características específicas, sin exclusiones, pero con enfoques específicos, según se requiera.
- Viables, tanto desde el punto de vista financiero como institucional.
- Concertado, garantizando la participación de todos los grupos representativos de la ciudadanía.
- Evaluable, de tal manera que se puede hacer trazabilidad y mediciones permanentes para garantizar su cumplimiento.

De acuerdo con la mencionada Ley 152 de 1994 el plan de desarrollo de las entidades territoriales se debe componer de una parte estratégica y un plan de inversiones de medio y largo plazo.

La **parte estratégica** de los planes de desarrollo contiene el conjunto de decisiones que responden a los retos, potencialidades y oportunidades identificados en el diagnóstico integral de la situación actual de las entidades territoriales.

Para ello, a partir del análisis del estado actual de cada uno de los sectores en los que tiene competencia, se establecen los objetivos que corresponderán a los compromisos de la administración durante el periodo de gobierno, se definen los diferentes planes, programas y proyectos a ejecutar durante el cuatrienio que permitirán realizar cambios en las condiciones de vida de la población a nivel del territorio.

El Plan de inversiones de medio y largo plazo, generalmente conocido como Plan Plurianual de inversiones, establece los recursos y fuentes de financiación requeridos para llevar a cabo los programas y proyectos que materialicen los objetivos, metas y estrategias definidos en la parte estratégica.

La formulación adecuada de este componente es fundamental pues es el que garantiza la asignación futura de recursos a cada programa y proyecto dentro de los presupuestos y planes operativos de inversión anuales del periodo de gobierno, por ello requiere de un proceso de planeación de las finanzas ( ingresos, gastos, deuda, inversión, a partir del Marco fiscal de Mediano plazo) para tomar decisiones que incrementen los recursos y prioricen las inversiones a realizar, tomando como referencia los costos calculados de los programas y proyectos definidos en la parte estratégica, a partir de las metas establecidas.

Dentro de esta estructura general del plan de desarrollo, la administración departamental o municipal



debe incluir todas las estrategias, actividades, programas y proyectos, con sus respectivos recursos presupuestales, humanos y técnicos, para la atención integral a la población víctima de su territorio y

para garantizarles el goce efectivo de derechos en su doble condición de ciudadanos y de afectados por el conflicto armado.

## 2.2. Relación con otros instrumentos de planeación general

El plan de desarrollo es fundamental para la gestión de cada entidad territorial, no obstante, de acuerdo con la normatividad vigente, no es el único instrumento que guía la acción de la administración territorial, hay una gama de normas que establecen la necesidad de realizar planes sectoriales y planes para la atención transversal de diferentes grupos poblacionales. Este portafolio de planes debe guardar total relación con el plan de desarrollo para garantizar consistencia en la gestión pública.

En consecuencia, para definir políticas, planes y programas en cada una de las dimensiones o líneas estratégicas del plan de desarrollo se deben tener en cuenta las disposiciones de:

**a. Plan de Ordenamiento Territorial:** Debe estar formulado en todos los municipios y determina el uso adecuado del suelo en la entidad territorial, aspecto fundamental para las decisiones relacionadas con construcción de todo tipo de infraestructura de servicios e institucional. A nivel departamental se definen directrices de or-

denamiento territorial, para diversas regiones de su jurisdicción.

**b. Planes sectoriales:** en los que se estipulan un conjunto de proyectos a tiempo indefinido, que cubren un área específica de atención gubernamental y que para el caso son aquellos establecidos para los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, riesgos, ambiental, cultural agropecuario, entre otros.

**c. Planes poblacionales:** en los que se prevén acciones dirigidas a grupos poblacionales focalizados por características específicas como aquellos desarrollados para primera infancia, jóvenes y adolescentes, grupos étnicos, etc.

Igualmente, el plan de desarrollo debe guardar consistencia con los respectivos planes de los otros niveles de gobierno para propiciar y facilitar estrategias de corresponsabilidad en la prestación de diferentes servicios y atención de grupos poblacionales.

## 2.3. Relación con instrumentos de planeación de la política pública para las víctimas

Teniendo en cuenta que la política de víctimas y restitución de tierras plantea una acción estatal integral que busca el goce de derechos de dicha población, la inclusión apropiada de acciones específicas en el plan de desarrollo territorial debe tener en cuenta en su construcción las políticas nacionales sobre la materia, establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo País”, los compromisos adquiridos por el mandatario electo en su programa de gobierno, la información sobre el tema entregada en el informe de gestión y en el proceso de empalme, así como el análisis y evaluación de resultados del Plan de Acción Territorial de víctimas- PAT- que esté vigente.

Relación con instrumentos de planeación de la política pública para las víctimas por el decreto 2460 de 2015 (Estrategia de Corresponsabilidad) las territoriales deben diseñar y adoptar el Plan Acción Territorial (PAT) el mes siguiente a la aprobación del Plan de Desarrollo territorial, a partir de los programas y recursos allí incluidos y en armonía con los

demás instrumentos planeación y presupuesto establecidos para el cuatrienio.

En tal sentido el PAT deberá especificar los programas y proyectos de la entidad territorial para la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, e incluir las metas y recursos indicativos para los cuatro (4) siguientes a su adopción, en armonía con lo definido en Plan Territorial de Desarrollo.

Asimismo, es necesario hacer una revisión sobre el estado de implementación y avance de otros instrumentos de planeación que las entidades territoriales hayan formulado durante el anterior periodo de gobierno, dando alcance a varios de los componentes de la política pública, tales como: Plan de retornos y reubicaciones, Plan integral de reparación colectiva, Plan de DDHH y DIH, Plan de Prevención y Protección, Plan de Contingencia, Plan de Acción contra Minas Antipersonal., Plan Operativo de Sistemas de Información- POSI.



### 3 – LINEAMIENTOS PARA LA INCLUSIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO

Dada la dinámica del conflicto armado en el país y sus efectos sobre la ciudadanía, según datos de la Red Nacional de Información - RNI, en la mayoría de municipios la población víctima representa una proporción considerable de su población total (más del 50% en 82 municipios y entre 50 y 20% en 224) y lo mismo ocurre a nivel de las administraciones departamentales (en 22 de ellos la población víctima es de más del 10%).

Por lo anterior, la atención, la asistencia y la reparación integral (entre la que se destaca la restitución de tierras y territorios) no debe ser considerada como algo ajeno a la entidad territorial, ni como una carga adicional, sino que debe ser entendida y ejecutada como una oportunidad que proporciona bienestar a las víctimas y desarrollo urbano y rural a la entidad territorial. La apropiación de recursos presupuestales de la entidad territorial para este propósito moviliza la asignación de recursos propios y de otros niveles de gobierno a través de la estrategia de corresponsabilidad y de la cofinanciación de proyectos, enfocada a la convivencia y a la apuesta por la paz territorial.

A partir de los anteriores referentes, el propósito de esta sección es brindar algunas recomendaciones para la inclusión estratégica de la política de víctimas y restitución de tierras en el plan de desarrollo de las administraciones departamentales y municipales, de tal manera que sea incorporada en todas las áreas de la gestión territorial durante el periodo de gobierno.

Para este fin, se tomó como base lo expuesto en el artículo 174 de la ley 1448 de 2011 y en el Decreto 2460 de 2015, los cuales señalan que, en la formulación y aprobación de los planes de desarrollo, las entidades incluirán como componentes fundamentales la prevención, protección, atención, y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Para ello, de acuerdo con sus competencias, en la parte estratégica del Plan, especificarán el diagnóstico la población víctima y definirán los programas y metas de la política pública para las víctimas, y en el plan plurianual de inversiones se establecerán los recursos con los cuales se financiarán y ejecutarán dichos programas y se alcanzarán esas metas.

### 3.1. Propuesta organizativa para la incorporación de los diferentes componentes de la política en los Planes de Desarrollo Territorial

En cualquier sector o área de provisión de bienes y servicios a la ciudadanía, su inclusión en el plan de desarrollo para la formulación de programas y proyectos, tiene como punto de partida la identificación del marco de competencias a que está sujeta la respectiva entidad territorial, que se deriva en una serie de responsabilidades y acciones a seguir y en la identificación de los recursos para su ejecución.

Por tanto, se debe tener en cuenta que la política de víctimas incorpora un fuerte contenido prestacional de derechos a partir de la formulación y mantenimiento de condiciones para el goce de los mismos, y como tal varios de sus componentes contienen medidas dirigidas a la garantía de derechos sobre los cuales tanto la nación como los departamentos y municipios ya venían siendo responsables (entre ellos provisión de servicios de educación, salud, vivienda, generación de ingresos etc.), mientras que adiciona temas específicos de la prevención protección, atención, asistencia y reparación integral de víctimas, algunos de los cuales son competencia exclusiva de las entidades

territoriales y otros que implican la corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno (Nación, departamentos y municipios).

Por lo anterior, para la implementación efectiva de la política de víctimas y restitución de tierras, la estrategia ideal es combinar de manera integral por un lado la focalización de acciones dirigidas a víctimas dentro de los programas y proyectos establecidos en oferta social y económica para la garantía de derechos de todos los ciudadanos, mientras que por otro, establecer esquemas preferenciales, específicos y diferenciales (cuando corresponda) que requieren las víctimas para la superación de su condición de vulnerabilidad y la garantía plena de sus derechos.

Ello significa que en la planeación, como punto de partida de una gestión orientada a resultados, se debe tener como propósito establecer productos específicos para todos los ciudadanos que vinculen acciones dirigidas a víctimas (escuelas, vías, distritos de riego, restaurantes escolares, programas de vacunación, proyectos de generación de ingresos,

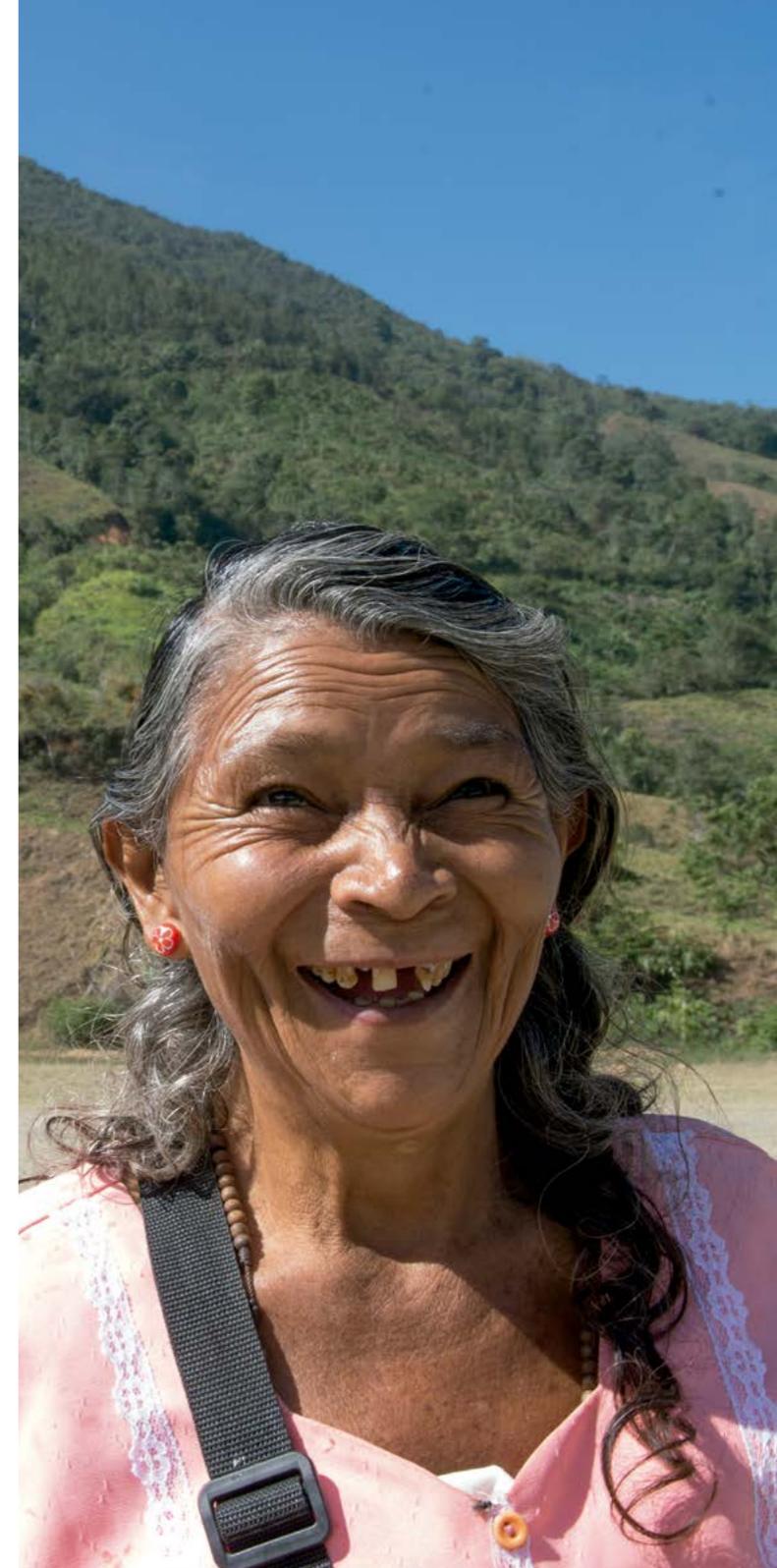
atención particular a grupos poblacionales específicos, etc.), contribuyendo al logro de resultados estratégicos en términos de: aumentos de cobertura y calidad educativa, disminución de tasa de morbilidad y mortalidad, (conectividad para el transporte de productos agrícolas, mejoras en las tasas de nutrición infantil, garantía de derechos, etc.

Esta articulación efectiva de los resultados produce entonces, un impacto en el mejoramiento de la calidad de vida, en la superación de condiciones de pobreza, exclusión y vulnerabilidad y en el desarrollo integral económico y social de la entidad territorial. Asimismo, es necesario considerar que la implementación de la política de víctimas y restitución de tierras logra mayor efectividad si es incorporada en forma apropiada en la formulación del Plan de Desarrollo territorial, especialmente si se tiene en cuenta que este será el punto de partida para la formulación detallada del Plan de Acción Territorial (PAT)<sup>5</sup>.

En este sentido, las acciones que materialicen la oferta programática contenida en el plan de desarrollo y traducida en planes, programas y proyectos debe enmarcarse en la garantía de los derechos que fundamentan las medidas y componentes de la política de víctimas.

A partir de estos referentes hay tres alcances para la inclusión de las diferentes acciones de la Política de víctimas y restitución de tierras en el plan de desarrollo territorial.

<sup>5</sup> Los PAT son el instrumento mediante el cual cada entidad territorial establece, para el periodo de gobierno, las medidas específicas de prevención, atención, asistencia y reparación integral que adelantarán en beneficio de las víctimas de su jurisdicción (artículo 174 de la Ley 1448 de 2011).



## a. Componentes específicos de la política de víctimas y restitución de tierras

Componente	Medidas	Área de inclusión en el Plan de Desarrollo	Acciones
<b>Prevención y protección</b>  <i>Responsabilidad de administraciones municipales, con posibilidades de concurrencia y/o subsidiaridad por parte de departamento y entidades nacionales</i>	Prevención temprana  Prevención urgente  Protección de bienes patrimoniales  Protección a líderes  Las medidas del componente de reparación en donde la entidad territorial pueda contribuir como: satisfacción, garantías de no repetición, rehabilitación comunitaria	Dimensión poblacional  Línea Estratégica atención a grupos vulnerables  Capítulo específico para víctimas  Capítulo específico para víctimas	Diagnóstico de necesidades  Definición de compromisos  Asignación de recursos  Estructuración de rutas de prevención y protección  Considerar particularidades por enfoque diferencial y étnico, y apropiar la atención según necesidades particulares  Determinación de necesidades de concurrencia y/o subsidiaridad
<b>Atención y Asistencia</b>  <i>Responsabilidad de administraciones municipales, con posibilidades de concurrencia y/o subsidiaridad por parte de departamento y entidades nacionales</i>	Atención humanitaria inmediata Auxilio funerario Atención humanitaria de transición Asistencia funeraria	Dimensión poblacional.  Línea Estratégica atención a grupos vulnerables  Capítulo específico para víctimas	Diagnóstico de necesidades  Definición de compromisos  Asignación de recursos  Estructuración de rutas de articulación para el caso de atención humanitarias  Considerar particularidades por enfoque diferencial y étnico.  Determinación de necesidades de concurrencia y/o subsidiaridad

<b>Verdad</b>  <i>Responsabilidad de administraciones municipales, con posibilidades de concurrencia y/o subsidiaridad por parte de departamento y entidades nacionales</i>	Construcción, preservación y apropiación de la verdad y la memoria histórica	Dimensión poblacional.  Línea Estratégica atención a grupos vulnerables  Capítulo específico para víctimas	Diagnóstico de necesidades  Definición de compromisos  Asignación de recursos  Estructuración y ejecución de metodologías para la construcción, preservación y apropiación de la memoria histórica  Considerar particularidades por enfoque diferencial y étnico.  Determinación de necesidades de concurrencia y/o subsidiaridad
<b>Participación</b>  <i>Responsabilidad de administraciones municipales, con posibilidades de concurrencia y/o subsidiaridad por parte de departamento y entidades nacionales</i>	Participación (Funcionamiento de las Mesas Departamentales, Distritales y Municipales).	Dimensión poblacional.  Línea Estratégica atención a grupos vulnerables  Capítulo específico para víctimas.	Diagnóstico de necesidades  Definición de compromisos  Asignación de recursos  Considerar particularidades por enfoque diferencial y étnico.  Determinación de necesidades de concurrencia y/o subsidiaridad
<b>Enfoque diferencial</b>  <i>Responsabilidad de administraciones municipales, con posibilidades de concurrencia y/o subsidiaridad por parte de departamento y entidades nacionales</i>	Enfoque diferencial	Dimensión poblacional.  Línea Estratégica atención a grupos vulnerables  Capítulo específico para víctimas	Diagnóstico de necesidades  Definición de compromisos  Asignación de recursos  Considerar particularidades por enfoque diferencial  Determinación de necesidades de concurrencia y/o subsidiaridad

<p><b>Sistemas de información</b></p> <p><i>Responsabilidad de administraciones municipales, con posibilidades de concurrencia y/o subsidiaridad por parte de departamento y entidades nacionales.</i></p>	<p>Caracterización interoperabilidad de sistemas.</p>	<p>Dimensión poblacional.</p> <p>Línea Estratégica atención a grupos vulnerables</p> <p>Capítulo específico para víctimas</p>	<p>Diagnóstico de necesidades</p> <p>Definición de compromisos</p> <p>Asignación de recursos</p> <p>Determinación de necesidades de concurrencia y/o subsidiaridad</p>
<p><b>Decretos étnicos con fuerza de ley 4633,4634 y 4635</b></p> <p><i>Responsabilidad de administraciones municipales, con posibilidades de concurrencia y/o subsidiaridad por parte de departamento y entidades nacionales.</i></p>	<p>Prevención, protección Atención, asistencia y reparación integral específica a comunidades indígenas; comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rom o Gitano</p>	<p>Dimensión poblacional.</p> <p>Línea Estratégica atención a grupos vulnerables</p> <p>Capítulo específico para víctimas</p>	<p>Diagnóstico de necesidades</p> <p>Definición de compromisos</p> <p>Asignación de recursos</p> <p>Determinación de planes, programas y proyectos dirigidos a comunidades indígenas; negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros y el pueblo Rom o Gitano.</p> <p>Determinación de necesidades de concurrencia y/o subsidiaridad</p>

Para el cumplimiento de estas medidas de atención específica a las víctimas del conflicto por parte de las administraciones municipales y departamentales, se recomienda determinar la población del municipio

que podría requerir de este tipo de apoyo, formulando los programas y proyectos necesarios con una asignación presupuestal adecuada.

## b. Componentes de oferta social y económica para la población de la entidad territorial, con énfasis hacia las víctimas

Componente	Medidas	Área de inclusión en el Plan de Desarrollo	Acciones
<p><b>Atención y Asistencia</b></p> <p><i>Responsabilidad de administraciones municipales y departamentales, de acuerdo con competencias, con participación de entidades nacionales.</i></p> <p><i>Posibilidades de concurrencia o subsidiaridad.</i></p>	<p>Educación</p> <p>Salud</p> <p>Agua potable y Saneamiento básico</p> <p>Vivienda</p> <p>Alimentación escolar</p> <p>Generación de ingresos</p>	<p>Dimensión Social./ dimensión económica</p> <p>Capítulos sectoriales</p>	<p>Diagnóstico del sector</p> <p>Definición de política sectorial (programas, subprogramas, metas)</p> <p>Identificación de necesidades específicas para población víctima en cada sector.</p> <p>Focalización de programas y subprogramas para la atención a víctimas.</p> <p>Definición de compromisos específicos para atención a víctimas</p> <p>Identificación de acciones específicas por enfoque diferencial mujeres, discapacitados, comunidad LGTBI, así como para los grupos étnicos</p> <p>Asignación de recursos Presupuestales</p> <p>Preparación técnica, administrativa y presupuestal para el cumplimiento de las órdenes judiciales en materia de restitución de tierras.</p>

En cada uno de estos componentes y medidas de la política de víctimas y restitución de tierras, la entidad territorial debe realizar el respectivo diagnóstico para determinar la problemática vigente, la situación de las víctimas en su territorio y la responsabilidad frente a fallos de restitución de tierras y territorios. Posteriormente se deben establecer los objetivos generales para el periodo de gobierno, determinar estrategias, programas y proyectos para su cumplimiento. Por ello, resulta imprescindible considerar las disposiciones del respectivo plan sectorial, si lo hay, del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, "Todos por un nuevo País", así como las orientaciones del plan de ordenamiento territorial respecto a usos del suelo, espacios institucionales, etc. (consultar los compromisos específicos adoptados en el PND para las comunidades indígenas, comunidades negras y pueblo Rom).

A partir de lo anterior, se debe establecer los requerimientos específicos en cada una de estas áreas (educación, salud, agua potable y saneamiento básico, etc.) de la población víctima para priorizarla en los programas, atendiendo todos los requerimientos y beneficios para el acceso a dichos

servicios, de manera que sea posible formular subprogramas y proyectos específicos para su atención especializada.

Al igual que en todas las áreas del plan de desarrollo, esta formulación estratégica debe estar acompañada de la correspondiente definición de costos, fuentes de financiación, proyección de asignaciones presupuestales, metas, indicadores y responsables, para su inclusión en el Plan plurianual de inversiones. En todo caso, cabe destacar que para el desarrollo adecuado del proceso de formulación del plan de desarrollo se deben seguir las orientaciones conceptuales, metodológicas y procedimentales elaboradas por el DNP.

La superación de la vulnerabilidad de las víctimas requiere adicionalmente acciones en materia de identificación, reunificación familiar y orientación ocupacional, que aunque son responsabilidad de entidades del gobierno nacional, la entidad territorial debe garantizar el acceso de las víctimas de su territorio a estos servicios, para lo cual a partir de la identificación específica de necesidades debe realizar las gestiones para apoyar su atención.

### c. Programas ique permiten la focalización de acciones

Componente	Medidas	Área de inclusión en el Plan de Desarrollo	Acciones
<b>Reparación integral (individual y/o colectiva)</b>  <i>Responsabilidad de Gobierno con participación de entidades territoriales en áreas de su competencia</i>	Restitución de Tierras y territorios Restitución de, vivienda  Alivio de pasivos  Retorno y reubicación  Rehabilitación (física, mental, Psicosocial)  Satisfacción (Construcción de memoria, y Reparación simbólica, entre otras)  Reparación Colectiva	Dimensión Social./ dimensión económica   Capítulos sectoriales, según corresponda, a partir de un programa integral de reparación de víctimas	Diagnóstico del sector  Definición de política sectorial (programas, subprogramas, metas)  Identificación de necesidades específicas para población víctima en cada sector, como componente de una medida específica de reparación integral  Asignación de recursos  Alistamiento técnico y administrativo para el cumplimiento de las órdenes judiciales en materia de restitución de tierras y territorios.  Preparación técnica y administrativa para la implementación de los planes de reparaciones colectivas y/o retornos y reubicaciones.

El desarrollo de la Ley de víctimas y restitución de tierras ha originado la formulación e implementación de procesos de restitución de tierras y derechos territoriales<sup>6</sup>, y en la construcción de planes de reparación colectiva y planes de retorno y reu-

bicación. La puesta en marcha de estos procesos e instrumentos ha impuesto una serie de responsabilidades y acciones a cargo de todos los niveles de gobierno de conformidad a sus competencias.

<sup>6</sup> Fundamentalmente por efecto de órdenes judiciales que involucran a todos los niveles de gobierno.

Una referencia clara que demuestra la estrecha relación que tienen las medidas de reparación con las medidas de atención y asistencia resulta ser la restitución de tierras y derechos territoriales. Pues bien, la restitución no sólo puede estar enfocada a lograr restablecer el goce material y jurídico de las tierras y de los territorios despojados o abandonados si ello no implica, por ejemplo, el acceso a un proceso digno, voluntario y seguro del retorno, o el acceso a bienes y servicios tales como agua potable y saneamiento básico, vías de acceso, ocupación de tiempo libre, proyectos de generación de ingresos y/o apoyo a empleabilidad los cuales, como ya se mencionó, están en la órbita de competencia de las entidades territoriales.

Del mismo modo, los fallos de restitución pueden requerir a la entidad territorial la provisión de servicios de educación, apoyo a proyectos productivos, etc. para las víctimas y familias, lo cual debe ser previsto, cuantificado y soportado en decisiones y compromisos estipulados dentro del plan de desarrollo territorial.

Otro ejemplo resulta ser el caso de un proceso de retorno donde es posible que se requiera la construcción de soluciones de vivienda, lo cual por supuesto requiere la provisión de servicios de agua potable y saneamiento básico. Aunque estos procesos puedan estar apoyados por las respectivas entidades del gobierno nacional, por sus competencias requieren de una participación activa de la entidad territorial, para que se hagan efectivas deben ser previstas para su inclusión mediante programas, subprogramas y proyectos en el Plan de desarrollo, con la correspondiente asignación de recursos.

Por lo anteriormente expuesto, resulta necesario que en el proceso de formulación del plan de desarrollo se tengan en cuenta acciones a cargo del departamento o municipio que se deriven de:

- Las órdenes de las sentencias emitidas por los jueces y magistrados de restitución de tierras dirigidas a la entidad territorial.
- Acciones de preparación de la entidad territorial frente a los procesos de restitución sobre los que se encuentra cerca la emisión de la sentencia.
- Planes de retorno aprobados y en curso (que implican acciones para la entidad territorial donde se encuentran las víctimas y para aquellas donde se planea su retorno)
- Planes de reubicación
- Planes de reparación colectiva

Para este propósito, el equipo interinstitucional de asistencia técnica de víctimas proveerá la información sobre los procesos señalados que se encuentren en fase de implementación o están previstos para su expedición en el corto plazo y que puedan implicar gestión por parte de la entidad territorial.

Conocer este paquete de medidas complementarias de atención y asistencia que puedan requerir las víctimas ubicadas en su territorio resulta fundamental para que la entidad territorial aproveche la circunstancia de la formulación del plan para garantizar en este periodo de gobierno el goce efectivo de derechos a las víctimas de su jurisdicción.

A su vez esta previsión y planificación en favor de las víctimas le puede asegurar a la entidad territorial la inclusión en programas liderados por el Gobierno Nacional y sienta las bases para posibilidades de concurrencia y subsidiaridad, en el marco de la estrategia de corresponsabilidad para atención a las víctimas; adicionalmente le permite cumplir las órdenes a su cargo en los fallos que ya se han emitido o, inclusive, prepararse para las que podrían generarse.

## 3.2. Proceso de inclusión de la política de víctimas y restitución de tierras en cada uno de las fases del Plan de desarrollo

### 3.2.1. Diagnóstico<sup>7</sup>

Para la construcción del plan de desarrollo en sus dos componentes es necesario contar con un diagnóstico general producto de un proceso de caracterización que contenga la información cuantitativa específica sobre la situación actual de la población víctima que habita en cada uno de los departamentos y municipios, desde el punto de vista de sus necesidades, lo que conlleva no solamente a tener una claridad en cifras sobre cuantas víctimas hay en la entidad territorial sino cual es el estado de acceso a derechos en los que se encuentra. Esta información permitirá generar insumos para el diseño e implementación de programas, proyectos y acciones que conlleven a garantizar el goce efectivo de

los derechos de esta población a través de la prevención, atención, asistencia y reparación integral.

El proceso de caracterización permite que cada entidad territorial cuente con los elementos necesarios para lograr una adecuada planeación frente a la construcción y seguimiento de los programas, proyectos y acciones, dirigidos a la población víctima, para ello una primera fuente de información a tener en cuenta es el informe de gestión elaborado por el gobierno anterior en el que se encuentra un primer acercamiento a la descripción cuantitativa del número de víctimas asentadas en la entidad territorial:

<sup>7</sup> Las características, componentes y criterios para un buen diagnóstico territorial, son abordadas por la Guía para la formulación de planes de desarrollo realizada por el DNP, mencionada anteriormente

HECHO VICTIMIZANTE	TOTAL	GENERO			ETNIA			DISCAPACIDAD
		HOMBRE	MUJER	LGTBI	INDIGENAS	AFROCOLOMBIANOS	ROOM	
Abandono o Despojo Forzado de Tierras								
Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos								
Amenaza								
Delitos contra la libertad y la integridad sexual								
Desaparición forzada								
Desplazamiento								
Homicidio								
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo								
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles								
Secuestro								
Sin información								
Tortura								
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes								
<b>TOTAL DE VICTIMAS</b>								

Con base en lo anterior y con el fin de facilitar el proceso de recolección de información que permitirá contar con un mapa completo de la atención a víctimas a nivel

territorial, a continuación se presentan algunas preguntas orientadoras que permitirán perfilar el tipo de datos con los que se debe contar:

## Preguntas orientadoras propuestas para cada medida por componente y eje transversal

### Prevención y protección y garantías de no repetición

MEDIDA	PREGUNTA ORIENTADORA DEL DIAGNÓSTICO
<b>Prevención temprana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿En su entidad territorial existen amenazas o vulnerabilidades que causen riesgo de violaciones de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad personales de la población?</li> <li>¿La entidad cuenta con Plan de Prevención y protección?</li> <li>¿La entidad cuenta con Plan de Contingencia?</li> <li>¿Cuáles son las características de los grupos poblacionales mayoritariamente expuestos (Género, pertenencia étnica, edad, etc.)?</li> </ul>
<b>Prevención urgente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Su entidad territorial cuenta con informes de riesgos, notas de seguimiento del sistema de alertas tempranas - SAT y/o alertas tempranas vigentes emitidas por la CIAT?</li> <li>¿En la entidad territorial se han presentado hechos victimizantes en el último semestre?</li> <li>¿Existe algún tipo de afectación diferencial identificada en alguno de los grupos poblacionales mayoritariamente expuestos (Género, pertenencia étnica, edad, etc.)?</li> </ul>
<b>Protección de personas, grupos o comunidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿La entidad territorial ha recibido solicitudes de protección de personas, grupos o comunidades en los últimos seis meses?</li> </ul>
<b>Protección de bienes patrimoniales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿En la entidad territorial existen amenazas que causen riesgo de violaciones a los derechos de propiedad, posesión u ocupación de tierras o territorios colectivos?</li> <li>¿En la jurisdicción del Departamento o municipio se cuenta con medidas de protección de predios o territorios o con solicitudes de levantamiento de medidas?</li> </ul>
<b>Garantías de no repetición</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Existen iniciativas dirigidas a garantizar la no repetición de las violaciones a los DH e infracciones al DIH en la entidad territorial?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Existen iniciativas de promoción de la reconciliación y la convivencia pacífica, instauración de nuevas relaciones de confianza entre ciudadanos y las instituciones del Estado?</li> </ul>

## Atención y asistencia

MEDIDA	PREGUNTA ORIENTADORA DEL DIAGNÓSTICO
<b>Atención humanitaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Su entidad territorial cuenta con un rubro para sufragar los gastos que se puedan requerir para la atención humanitaria inmediata de víctimas de desplazamiento forzado?</li> <li>¿Su entidad territorial cuenta con un rubro para sufragar los gastos que se puedan requerir para la atención humanitaria inmediata de otros hechos distintos a desplazamiento?</li> <li>¿En la entidad territorial existen requerimientos de atención humanitaria para connacionales víctimas en el exterior que tengan previsto retornar a su municipio?</li> <li>¿Cuál ha sido la tendencia en el número de solicitudes de atención humanitaria inmediata en el municipio en los últimos 3 años?</li> </ul>
<b>Asistencia Funeraria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Su entidad territorial cuenta con un rubro para sufragar gastos funerarios de víctimas que no cuenten con los recursos para ello?</li> </ul>
<b>Orientación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Su municipio cuenta con una estrategia para brindar información y orientar a las víctimas sobre las rutas de acceso para la garantía de sus derechos y sobre la oferta institucional dispuesta por el Estado, en cada uno de sus niveles de gobierno? (Centro Regional de Atención y Reparación a Víctimas, puntos de atención y orientación a víctimas, esquemas móviles u oficinas de víctimas de la respectiva entidad territorial)</li> <li>¿Existen recursos que garanticen el funcionamiento de centros o puntos de atención?</li> <li>¿Cuál es el balance de resultados y operación de dicha estrategia?</li> </ul>
<b>Salud</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Identifica la población víctima que se encuentra en su municipio y requiere afiliación y atención en salud?</li> <li>¿Identifica connacionales víctimas en el exterior que tengan previsto retornar a su municipio y requieran afiliación y atención en salud?</li> <li>¿Identifica la población víctima que se encuentra en su municipio y requiere atención especializada en salud?</li> <li>¿Conoce el porcentaje de población víctima que ha accedido a afiliación en salud en su municipio?</li> </ul>
<b>Educación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Identifica la población víctima por rango de edad que se encuentra en su municipio y requiere acceso a educación tanto en zona rural como en urbana?</li> <li>¿Identifica la población víctima por rango de edad que se encuentra en su municipio y requiere acceso a educación especial (etnoeducación)?</li> <li>¿Identifica connacionales víctimas en el exterior que tengan previsto retornar a su municipio que y requieren acceso a educación?</li> </ul> <p>¿Conoce la cobertura de los establecimientos educativos oficiales en su municipio, en lo relacionado a los cupos disponibles para población víctimas?</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Conoce el porcentaje de la población víctima que han accedido a educación en su municipio?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>El municipio conoce la demanda de la población víctima por estudios de educación superior (técnicos o profesionales), tiene establecida una estrategia para apoyarlos para su acceso a dichos programas.</li> </ul>
<b>Vivienda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Existen en el municipio familias víctimas que requieran provisión de vivienda y que se deban focalizar para la asignación del respectivo subsidio?</li> <li>¿La entidad cuenta con proyectos de vivienda en donde se focalice población víctima de desplazamiento forzado? De ser así ¿Cuál es su estado de avance?</li> <li>¿Existe información en la entidad sobre el déficit cuantitativo y/o cualitativo de vivienda de la población desplazada asentada o reubicada en su jurisdicción?</li> <li>¿Existe información sobre población desplazada ubicada en asentamientos irregulares en zonas urbanas del territorio?</li> <li>¿Se han desarrollado acciones o se piensan desarrollar para la formalización de predios y barrios irregulares en donde se tenga en cuenta como criterio de focalización a la población desplazada?</li> <li>¿Se tienen conocimiento del número de población desplazada reubicada o retornada a zona rural con déficit en vivienda?</li> <li>¿Existen programas de vivienda rural o se piensan desarrollar programas en donde se focalice a población desplazada?</li> </ul>
<b>Generación de ingresos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Qué acciones se han adelantado en la entidad territorial para beneficiar a la población víctimas, con proyectos de emprendimiento o fortalecimiento, programas de identificación de capacidades y potencialidades, de formación para el trabajo o empleabilidad?</li> </ul>

## Reparación integral

MEDIDA	PREGUNTA ORIENTADORA DEL DIAGNÓSTICO
<b>Restitución de tierras y territorios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Sabe si su municipio tiene zonas microfocalizadas para adelantar procesos de restitución de tierras y territorios?</li> <li>¿Conoce órdenes proferidas por jueces o magistrados de restitución de tierras y territorios a cargo de la administración local?</li> <li>¿Su administración está preparada institucional, administrativa y técnicamente para articularse con los tres niveles de gobierno en aras de garantizar el efectivo cumplimiento de las órdenes de restitución de tierras y territorios?</li> <li>¿Cuenta el municipio con programas de alivio de pasivos para víctimas beneficiadas en procesos de restitución de tierras y territorios? ¿En estos programas se incluyó alguna medida preferente relacionada con mujeres, Adultos mayores, NNA víctimas?</li> </ul>

<b>Tierras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Tiene usted conocimiento de acciones de titulación, adjudicación y formalización de tierras requeridas en procesos de reparación colectiva para la implementación de medidas de infraestructura física para la reparación e infraestructura asociada a proyectos productivos?</li> </ul>
<b>Restitución de vivienda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Conoce si en su municipio hay población víctima que ha solicitado el derecho a restitución de su vivienda?</li> <li>Cuanta con apropiación presupuestal y/o la estrategia para participar en el cumplimiento de este derecho?</li> </ul>
<b>Acceso a medidas Financieras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Tiene identificada la población víctima de su municipio que requiere apoyo mediante líneas de crédito y redescuento de para población víctimas, por parte de diversas entidades?</li> <li>¿Tiene la administración municipal diseñada una estrategia para apoyar a las víctimas en estos procesos?</li> <li>¿Cuenta el municipio con programas de alivio de pasivos para víctimas beneficiadas en procesos de restitución de tierras, retornos o reubicaciones?</li> </ul>
<b>Retornos y/o reubicaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿En su entidad territorial se adelantan actualmente procesos de retorno o reubicación?</li> <li>¿Existe algún proceso de articulación con la Unidad para las víctimas sobre procesos de retorno de connacionales víctimas en el exterior?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Existen planes de retorno o reubicación aprobados en su entidad territorial?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Tiene conocimiento de medidas incluidas en planes de retorno o reubicación a cargo de su entidad territorial?</li> </ul>
<b>Reparación colectiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Existen en su jurisdicción grupos poblacionales unidos en virtud de vínculos políticos, sociales o jurídicos que hayan sufrido un daño colectivo?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Su entidad territorial acompaña actualmente procesos de reparación colectiva?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Su entidad territorial es responsable de dar cumplimiento a medidas incluidas en planes de reparación colectiva?</li> <li>¿Conoce, si se están desarrollando acciones de titulación, adjudicación y formalización de tierras requeridas en procesos de reparación colectiva para la implementación de medidas de infraestructura física e, infraestructura asociada a proyectos productivos?</li> </ul>
<b>Garantías de no repetición</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Existen iniciativas dirigidas a garantizar la no repetición de las violaciones a los DH e infracciones al DIH en la entidad territorial?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Existen iniciativas de promoción de la reconciliación y la convivencia pacífica, instauración de nuevas relaciones de confianza entre ciudadanos y las instituciones del Estado?</li> </ul>

## Verdad y justicia

MEDIDA	PREGUNTA ORIENTADORA DEL DIAGNÓSTICO
<b>Construcción, preservación, difusión y apropiación de la verdad y la memoria histórica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿En su entidad territorial se han promovido procesos de construcción, recuperación, difusión y preservación de la memoria histórica, sobre los motivos y circunstancias en que se cometieron las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario?</li> <li>¿Los ejercicios de memoria histórica que han sido realizados o que están en proceso han identificado la vulneración de derechos de poblaciones específicas (grupos étnicos, mujeres, población LGTBI, NNA y población en condición de discapacidad)?</li> </ul>

## Ejes Transversales

## Participación

MEDIDA	PREGUNTA ORIENTADORA DEL DIAGNÓSTICO
<b>Participación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Qué acciones se han adelantado en su entidad territorial para fortalecer el derecho de las víctimas a informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y coadyuvar de manera voluntaria, en los instrumentos de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las disposiciones previstas en la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿En su entidad territorial está instalada la Mesa de Participación?</li> <li>¿Se encuentran representados /as en ella mujeres, personas en situación de discapacidad, NNA, grupos étnicos, mujeres, LGTBI?</li> <li>¿Su entidad territorial recibió el plan de trabajo de la Mesa de Participación? ¿Conoce si se han apoyado proyectos desde el nivel nacional formulados por la Mesa de Participación?</li> </ul>

## Sistemas de información

MEDIDA	PREGUNTA ORIENTADORA DEL DIAGNÓSTICO
Participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿En la entidad territorial se han adelantado acciones para identificar la población, así como diagnosticar sus necesidades o para fortalecer los sistemas de información que dan cuenta de la atención y reparación integral en el municipio?</li> <li>¿Existe en la entidad territorial un plan operativo de sistemas de información (POSI), formulado y funcionando?</li> <li>¿En la entidad territorial se han adelantado acciones que permitan conocer e identificar las características particulares, capacidades y necesidades, de la población víctima a partir de su grado de vulnerabilidad en su municipio, que sirva de insumo fundamental en la priorización focalización e implementación de la política pública desde un enfoque IGED?</li> <li>¿La entidad territorial ha realizado acciones pertinentes para suministrar fuentes de información territorial con bases de datos como Atención inmediata, auxilios funerarios, programas, proyectos, impuestos, alimentación salud educación, vivienda, servicios públicos etc., a la RNI que permiten complementar la información existente a través de registros administrativos de la población víctima para optimizar los procesos de mediciones como: IGED, SM SSV carencias y evaluación de las principales necesidades de la población víctima?</li> </ul>

## Articulación Nación Territorio

MEDIDA	PREGUNTA ORIENTADORA DEL DIAGNÓSTICO
Fortalecimiento Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿En la entidad territorial se han realizado acciones para fortalecer sus capacidades fiscales, administrativas y financieras, de tal manera que incremente su eficiencia en la atención a su población víctima?</li> <li>¿El acto administrativo que conformó el Comité Territorial de Justicia Transicional permite un adecuado funcionamiento de este espacio de coordinación?</li> <li>¿La entidad territorial cuenta con un Plan de Acción Territorial acorde con los desarrollos de la política pública para las víctimas?</li> <li>¿La entidad territorial diligenció el Tablero PAT como estrategia para aplicar los principios constitucionales coordinación, concurrencia, y subsidiariedad en la vigencia 2016?</li> </ul>

## Enfoque diferencial

MEDIDA	PREGUNTA ORIENTADORA DEL DIAGNÓSTICO
Participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Los grupos poblacionales de niñez y juventud, mujeres, vejez, personas con orientación sexual e identidad de género no hegemónica, y personas con discapacidad o habilidades diversas, que habitan en su entidad territorial se encuentran incluidos en los instrumentos de planeación e implementación de la política pública para las víctimas, así como en las instancias de participación y coordinación de la misma?</li> <li>¿Cuenta su entidad territorial con una identificación y caracterización de las víctimas de acuerdo a su pertenencia étnica, género, edad, situación de discapacidad?</li> <li>¿Los grupos étnicos, personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres, NNA, LGTBI víctimas se encuentran incluidas en los instrumentos para la planeación e implementación de la política pública para las víctimas, así como en las instancias de participación y coordinación de la misma?</li> <li>¿Existen en su entidad territorial estrategias de atención prioritaria para niños y adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad víctimas?</li> <li>¿Cuentan con planes específicos donde se contemple la atención de estos grupos poblacionales?</li> <li>¿Estos planes específicos guardan relación con otros instrumentos de política pública poblacional?</li> <li>¿Existen decisiones judiciales en materia de restitución de derechos territoriales en su municipio o departamento?</li> </ul>

## Decretos Ley

MEDIDA	PREGUNTA ORIENTADORA DEL DIAGNÓSTICO
Lineamientos puntuales para el cumplimiento de los Decretos étnicos con fuerza de ley (4633,4634 y 4635)	¿Existen poblaciones étnicas en su municipio / Departamento?
	¿Estas poblaciones han sido víctimas de hechos definidos en la ley de víctimas decretos con fuerza de ley 4633, 4634 y 4635 de 2011?
	¿Existen sujetos de reparación colectiva étnica en su jurisdicción? ¿En qué fase del proceso de Reparación se encuentran dichos sujetos?
	¿Existen en su entidad territorial sujetos étnicos enunciados en Autos de seguimiento a la Sentencia T 025 como el 004 y el 005 de 2009?
	¿Los grupos étnicos se encuentran incluidos en los Instrumentos de planeación e implementación de la política tales como: PPGNR, planes de contingencia, Prevención del reclutamiento?
	¿Las víctimas pertenecientes a poblaciones étnicas y sus organizaciones cuentan con representación en la Mesa de Participación de las víctimas?
	¿La entidad Territorial cuenta con política territorial para las comunidades étnicas en su jurisdicción?



Siguiendo esta misma línea, las entidades territoriales también deben contar con información suficiente que le permita, con base al modelo de superación de la situación de vulnerabilidad, priorizar los hogares desplazados para acceder a las diferentes medidas de reparación integral, así como a programas para su estabilización socioeconómica, como proyectos productivos, educación, emprendimiento o empleo.

El análisis de las respuestas a las anteriores preguntas facilita la identificación de las dinámicas propias de cada territorio con relación a la atención de víctimas del conflicto armado, lo que permite contar con los principales insumos para la identificación

de causas y problemas a atender dentro del plan de desarrollo, mejorando no solo el diseño de los programas a ejecutar sino también, el monitoreo de los impactos que se obtienen al facilitar determinar si los problemas han sido resueltos o no.

Con base a lo anterior y producto del proceso de caracterización realizado sobre la respuesta a las preguntas anteriormente indicadas, dentro del plan de desarrollo y para el caso de la política de víctimas y restitución de tierras se debe encontrar para cada componente y medida, los problemas que subsisten, sus indicadores y causas, tal como en el siguiente ejemplo:

### Componente de prevención y protección

MEDIDAS	PROBLEMA	INDICADOR	CAUSAS
<b>Prevención Temprana</b>	Alto número de riesgos de victimización identificados para la población de la zona rural del municipio	Porcentaje de reducción del índice riesgo de victimización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencia de actores armados ilegales</li> <li>• Poca presencia estatal en la zona advertida con riesgo</li> <li>• Deficientes vías de acceso a la zona rural</li> <li>• Insuficientes mecanismos de respuesta a vacíos de protección identificados</li> <li>• Poca articulación interinstitucional en la mitigación de riesgos identificados</li> </ul>
<b>Prevención Urgente</b>			
<b>Protección para personas, grupos, organizaciones o comunidades</b>			
<b>Protección de bienes patrimoniales</b>			

## 3.2.2. Parte estratégica

### 3.2.2.1. Recomendaciones para abordar componentes y medidas de la política de víctimas y restitución de tierras

La parte estratégica de los planes de desarrollo contiene el conjunto de decisiones que responden a retos, potencialidades y oportunidades identificados en el diagnóstico integral desarrollado previamente, por tal motivo, a partir de los 3 alcances transversales propuestos en el numeral 3.1, se deben determinar los compromisos específicos para cada componente y medida de la política, de acuerdo con las circunstancias de la entidad territorial.

Es necesario tener en cuenta que los problemas identificados por cada uno de los componentes de

atención a víctimas, se transforman en los objetivos que el eje de atención y reparación a víctimas seguirá dentro del plan de desarrollo como parte de la etapa inicial de diseñar una respuesta integral; en tal sentido los diferentes planes, programas y proyectos a ejecutar durante el cuatrienio que permitirán realizar cambios en las condiciones de vida de la población a nivel del territorio. Para la construcción de esta parte del plan de desarrollo, se propone que por cada componente y medida se aplique una estructura como la del siguiente ejemplo:

<b>EJE ESTRATÉGICO</b>	Prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto	
<b>PROGRAMA</b>	Prevención y protección	
<b>OBJETIVO PROGRAMÁTICO</b>	Reducir el número de riesgos de victimización identificados para la población de la zona rural del municipio	
<b>MEDIDA</b>	Prevención temprana	
<b>Proyecto</b>	<b>Meta proyecto</b>	<b>Indicador</b>
Escuela de formación deportiva dirigida a NNA de 12 a 18 años	2	Número de escuelas deportivas creadas
Realización de torneos deportivos con participación de población víctima	5	Número de torneos con participación de población víctima
Programa de formación musical para NNA en riesgo	1	Programa de formación musical implementado SI = 1 NO = 0
Escuela de artes y oficios con enfoque diferencial - víctimas y otros	1	Escuela de artes y oficios implementada SI = 1 NO = 0

Estrategia para la prevención temprana de urgencia y protección frente al reclutamiento forzado	1	Estrategia para la prevención temprana de urgencia y protección frente al reclutamiento forzado SI = 1 NO = 0
Modelo de educación en prevención y disminución de accidentes por MAP y MUSE	1	Modelo de educación en prevención y disminución de accidentes por MAP y MUSE implementado SI = 1 NO = 0
Fortalecimiento del programa banda escuela y maleta de película cine al parque	9	Número de eventos barriales desarrollados desde el programa banda escuela y maleta de película cine al parque
Plan Integral de Prevención y Protección Implementado		Plan de prevención formulado y ejecutado SI = 1 NO = 0
<b>MEDIDA</b>	<b>Prevención Urgente</b>	
Plan de contingencia		Plan de contingencia formulado y ejecutado SI = 1 NO = 0
<b>MEDIDA</b>	<b>Protección para personas, grupos, organizaciones o comunidades</b>	
<b>MEDIDA</b>	<b>Protección de bienes patrimoniales</b>	

### 3.2.2.2. Recomendaciones para abordar los Ejes transversales

#### a. Participación de las Víctimas:

A través de la participación y el reconocimiento de las instancias para el desarrollo de la misma, las víctimas del conflicto armado y el conjunto de autoridades y funcionarios podrán reconocer sus responsabilidades y funciones dentro de la dinámica de la

política pública de víctimas en el territorio, fortaleciendo así, las opciones de la participación como eje trasversal en la implementación de la misma política y su incorporación en el Plan de Desarrollo. Las instancias de participación donde la población víctima se involucra en el diseño, ejecución y seguimiento de la política pública de víctimas, son:



En consecuencia, es indispensable que la entidad Territorial establezca ejercicios de concertación para la inclusión efectiva de la política de víctimas en formulación del plan de desarrollo, y en consecuencia la definición de programas, subprogramas y conducentes a la garantía del goce efectivo de los derechos de la población víctima del conflicto armado dentro de los cuales se puede encontrar:

- Acciones que garanticen la participación efectiva de las víctimas en los Comités Territoriales de Justicia Transicional.
- Acciones derivadas del plan de trabajo de la Mesa de participación de víctimas del municipio o Departamento.

- Articulación de la oferta institucional en el nivel territorial con el respectivo enfoque étnico diferencial.
- Destinación de recursos presupuestales para que, a través de la aplicación de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, sea posible garantizar la presencia y el ejercicio de la participación de los representantes municipales o departamentales de víctimas en los diferentes espacios de participación.
- Garantizar la presencia de los grupos de especial protección en los espacios de participación como medida central del enfoque diferencial.

En concordancia con lo anterior, se sugiere que en coordinación de la oficina de planeación (o el coordinador del Plan de Desarrollo) se identifiquen los actores sociales e institucionales que pueden participar en la elaboración del diagnóstico de la situación de las víctimas que se encuentran en el territorio, así como en la identificación de metas y acciones para dicha temática. Asimismo, se debe considerar que el Consejo Territorial de Planeación es el escenario de participación de la sociedad civil para la planeación integral de las entidades territoriales, en tal sentido, se recomienda que en este espacio exista representación de las víctimas provenientes de las mesas de participación de víctimas sea municipal o departamental, con el propósito de lograr que en la revisión del Plan se aseguren observaciones y propuestas en relación con la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

### b. Sistemas de Información

El componente de sistemas de información permite articular y converger la información de la población víctima de las entidades comprometidas con la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas para brindar una adecuada información para la focalización y priorización de la política pública para las víctimas y restitución de tierras.

A través de este componente, se garantiza la información oportuna, estandarizada y en línea, que permita identificar y atender a la población víctima de manera ágil y eficiente para satisfacer las necesidades de la población que contribuyan a garanti-

zar sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral con el compromiso y trabajo en red entre las entidades que conforman el sistema.

Por tal motivo, es muy importante que en los planes de desarrollo se generen las siguientes cuatro medidas en el componente de sistemas de información:

- *Implementación Plan Operativo de Sistemas de Información:* El Plan Operativo de Sistemas de Información definido como el conjunto de criterios, procesos, procedimientos y actividades permite garantizar la interoperabilidad y flujo eficiente de la información con las entidades del nivel territorial y nacional que atienden a la población víctima a través de sus tres fases de implementación.
- *Creación, instalación y activación de los Espacios Formales de Sistemas de Información en territorio:* Los espacios formales en Sistemas de Información es la instancia de articulación de las instituciones con presencia territorial (Gobernación o Alcaldías) que fortalecen el flujo e interoperabilidad de los sistemas y de la información sobre la población víctima en territorio.

Estos espacios, permiten una adecuada formulación, desarrollo y conexión de los sistemas de información entre entidades del nivel nacional y territorial, así como la revisión de los aspectos técnicos, recurso humano e infraestructura tecnológica que caracterizan los procesos y procedimientos al interior de las entidades territoriales. Asimismo se establecen las condiciones para la coordinación de las actividades que permitan la inversión del recurso e inclusión

para la población vulnerable y para las víctimas del conflicto armado.

- **Implementación Estrategia Integral de Caracterización:** La Caracterización es un mecanismo que busca recopilar información adecuada y actualizada sobre la situación de las víctimas del conflicto armado en todo el país. Con la implementación de la Caracterización, se puedan focalización y centrar acciones para desarrollar sobre un conjunto poblacional específico a partir de sus características particulares y priorizar la implementación de la política pública para establecer un orden de atención sobre los hogares o individuos a partir de su grado de vulnerabilidad en cada entidad territorial.
- **Suministro de fuentes de información para intercambiar con la Red Nacional de Información:** El suministro e intercambio de información entre las entidades territoriales y la Red Nacional de Información, permite optimizar los procesos de mediciones, carencias y evaluación de las principales necesidades de la población víctima para disponer de insumos e instrumentos que permitan focalizar la implementación de la política pública que permita su reparación integral.

### c. Articulación Nación- territorio

Por su intersectorialidad, la política pública de víctimas y restitución de tierras está compuesta por intervenciones de responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno, por lo cual a partir del esquema de competencias definidos por la normatividad

vigente propia de la política de víctimas, así como de aquella transversal sobre régimen de competencias y recursos de las entidades territoriales, se debe asegurar la mayor eficiencia en los procesos y procedimientos y la articulación efectiva de actividades y recursos de los tres niveles de gobierno para garantizar eficiencia y satisfacción de esta población

Para ello se diseñó la estrategia de corresponsabilidad, la cual regula la articulación de programas, proyectos, acciones, procesos y recursos a ejecutar por parte de las entidades del gobierno nacional y territorial que tienen responsabilidades hacia la población víctima del conflicto, para determinar rutas claras para la prestación de servicios en cada uno de los componentes de la política a partir de la aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

El punto de partida de la estrategia es la identificación de las necesidades de la población víctima en cada administración local, la cual debe hacer la respectiva alcaldía y la entidad encargada de la política de víctimas y restitución de tierras. Por ello es fundamental la inclusión adecuada de la mencionada política en la formulación del plan de desarrollo territorial, pues es el elemento clave para implementar en cada territorio, a partir de sus propias características y las de sus víctimas, la Estrategia de Corresponsabilidad.

A partir de esta identificación de necesidades la administración municipal, con base en sus competencias, debe determinar cuáles de ellas debe atender directamente y cuales efectivamente puede asumir y en qué magnitud puede hacerlo, de acuerdo

con los recursos de los que efectivamente dispone, por supuesto previo un ejercicio de fortalecimiento de recaudos y priorización de gastos.

Debe realizarse el análisis de costos, recursos para el diseño de programas, proyectos y la determinación de compromisos y metas a cumplir durante el respectivo periodo de gobierno y en cada una de sus vigenias y las fuentes de financiación disponibles.

De este cruce de necesidades y compromisos a atender por el nivel municipal se tendrá la identificación de intervenciones requeridas por los demás niveles de gobierno que aseguren coordinación, concurrencia y/o subsidiaridad.

Así mismo, el análisis de la dinámica de la política de víctimas y restitución de tierras puede llevar a la entidad territorial a solicitar al gobierno nacional la delegación de competencias que considere pertinentes para una mejor atención a sus víctimas y para las cuales considere que tiene las capacidades técnicas, financieras y administrativas para asumirlas.

Finalmente, la articulación también incluye aquella entre entidades territoriales del mismo nivel de gobierno, pues existen intervenciones en favor de las víctimas que resultan más eficientes su abordaje mediante alianzas estratégicas formales o informales entre municipios o entre departamentos, esto aplica por ejemplo para procesos de retorno.

### d. Tratamiento para los de enfoques diferenciales

Uno de los principios fundamentales para el diseño y la implementación de la política de víctimas es el reconocimiento de la existencia de poblaciones con características particulares de vulnerabilidad por efecto de su edad, género, grupo étnico, situación de discapacidad y orientación sexual. Por ello no basta definir programas y estrategias de apoyo generales y estándares para la población víctima en cada componente de la política, sino que se debe diferenciar de acuerdo con la composición de las víctimas en el respectivo territorio y reconocer sus requerimientos diferenciales.

Para ello, en términos generales es fundamental:

- Contar con una caracterización adecuada de las víctimas para conocer sus características y necesidades.
- Identificar la presencia en el territorio de víctimas del conflicto que hagan parte de alguno de los grupos vulnerables que requieren atención diferencial.
- Conocer las disposiciones normativas sobre las particularidades en la atención que cada grupo requiere.
- Para cada uno de los 3 escenarios de alcance de la política recomendados (Intervenciones específicas de asistencia en favor de víctimas, Oferta Social y económica Procesos de reparación para goce efectivo de derechos) se debe determinar las características y especificidades que se deben tener en cuenta para la formulación de programas y proyectos con enfoque diferencial.

- Aplicar las instancias de consulta y concertación propios definidos para cada grupo.

A continuación se presentan recomendaciones a tener en cuenta para la aplicación específica del enfoque diferencial, según el grupo poblacional correspondiente:

### Enfoques de Mujer, Género y Orientaciones Sexuales Diversas:

- Se recomienda priorizar y focalizar a las mujeres víctimas y a la población LGBTI víctima en políticas, estrategias y programas y proyectos y políticas dirigidos a la población en general, mediante el diseño de subprogramas o proyectos particulares.
- Como respuesta a los riesgos de género, las prácticas de violencia sistemática contra las mujeres en el marco del conflicto armado y a las barreras de acceso al goce efectivo de sus derechos, se requiere adecuar las estrategias, programas y proyectos para la asistencia y atención de las mujeres víctimas del conflicto armado y de la población LGBTI.
- Adicionalmente, para la formulación de la línea específica de mujeres víctimas del conflicto armado se sugiere la adopción de los lineamientos de política pública definidos en el CONPES 3784 de 2013, los cuales, están orientados a garantizar los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado a la protección, atención, asistencia, reparación integral y al ejercicio pleno de su ciudadanía. El CONPES 3784 cuenta con tres ejes de intervención, los cuales, pueden ser adaptados por parte de las nuevas

administraciones territoriales para su inclusión en sus Planes de Desarrollo.

- Definir mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir los resultados e impactos de acciones realizadas por parte de la entidad territorial para garantizar los derechos de las mujeres y de las mujeres víctimas del conflicto armado. Se sugiere impulsar la participación de las mujeres y de la población LGBTI y de sus organizaciones en los espacios destinados a la formulación del Plan de Desarrollo Territorial.
- Se debe reconocer la diversidad de las mujeres en tanto: Sus condiciones socioeconómicas, su lugar de residencia (urbano o rural), su ciclo vital (edad), su orientación sexual e identidad de género, su pertenencia étnica (mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, Rrom e indígenas), si poseen una condición de discapacidad y si han sido víctimas de alguna forma de violencia.
- Se sugiere realizar diagnósticos participativos para identificar las problemáticas de estos grupos poblacionales, las acciones que vienen siendo realizadas por las instituciones y la entidad territorial, para definir cuáles son los aspectos o temas que deben ser intervenidos de manera prioritaria y construir las soluciones o alternativas que tendrían impactos positivos.
- En caso de que la entidad territorial cuente con una política pública de mujeres y equidad de género, se sugiere revisar el contenido de la misma.

### Víctimas con discapacidad:

La Corte constitucional en el marco de la sentencia T-025 de 2004 emitió el Auto 006 de 2009, en donde resaltó que la población víctima de despla-

zamiento en condición de discapacidad no contaba con la atención diferenciada y prioritaria como sujetos de especial protección constitucional. Por su parte, el Auto 173 de 2014 aunque destaca los avances en la implementación de la política pública de asistencia, atención y reparación integral para las víctimas en el marco de la Ley 1448 o Ley de Víctimas, enfatiza sobre la persistencia de las barreras actitudinales, de comunicación y arquitectónicas, el riesgo desproporcionado del desplazamiento forzado para los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, la desprotección de las personas mayores con discapacidad y las dificultades en el acceso a la justicia.

En tal sentido dentro del plan de desarrollo tanto municipal como departamental se debe:

- Desarrollar programas que permitan eliminar las deficiencias en la caracterización y registro de la población víctima con discapacidad en el plano local.
- Implementar medidas de asistencia en el caso de las personas con discapacidad necesarias para el ejercicio y goce de sus derechos, potenciando su inclusión en la vida social, económica y política.
- Desarrollar programas de acceso a la salud y a la rehabilitación integral.
- Implementar acciones de promoción de la salud y prevención, acordes y accesibles para las personas con discapacidad.
- Desarrollar programas de acceso a un sistema educativo inclusivo, público o privado, y en todos los niveles o modalidades en que este se presta.
- Desarrollar procesos de empleo con apoyo que fomenten y acompañen la inclusión laboral de

las personas víctimas con discapacidad.

- Desarrollar incentivos en el marco de sus competencias para que las empresas contraten personas víctimas con discapacidad.
- Desarrollar una política y prácticas de inclusión laboral en el sector público de las personas víctimas con discapacidad.
- Incorporar en las medidas de prevención, protección y garantías de no repetición, acciones que consideren los riesgos específicos señalados por la Corte Constitucional en relación con las personas con discapacidad en el marco del conflicto.
- Adoptar medidas para la sensibilización de la población sin discapacidad, encaminadas a eliminar prejuicios, estereotipos y otras actitudes que atentan contra los derechos de las personas con discapacidad. En especial, estas medidas deberán asegurar la adecuada formación de las familias de personas con discapacidad, y del personal que participe en la planificación y atención de la población desplazada con discapacidad.
- Elaborar materiales pedagógicos para la comunidad, que incluyan las necesidades de las personas con discapacidad y sus familias, y que estén disponibles en formatos de comunicación sensibles a las diferentes discapacidades, tales como Braille, información en medios visuales, textos grabados u otros idóneos
- Transversalización del enfoque de discapacidad en las diferentes líneas del plan de desarrollo.
- Garantizar la plena participación de las personas con discapacidad, sus familias y/o cuidadores en todos los espacios sociales con los que cuenta el municipio como formulación de plan de desarrollo, modificación del esquema de ordenamiento territorial, aprobación de pre-

supuestos, veeduría ciudadana, comités sectoriales e intersectoriales.

- Fomentar procesos organizativos de las personas con discapacidad y promoción de su participación en las diferentes instancias locales.
- Apropiar apoyos tecnológicos que faciliten el acceso a la información y a las comunicaciones para las personas con discapacidad de su territorio, acorde con lo dispuesto por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Acceso a programas de vivienda accesible a las familias con personas con discapacidad.

Para tener acceso al documento completo de la guía de gestión territorial en discapacidad para gobernadores y alcaldes, visitar el siguiente link:

<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Guia-Territorial-Discapacidad-Gobernadores-Alcaldes.pdf>

### Niñez:

La Ley de atención y reparación a víctimas establece que el Estado, en su conjunto, tiene el deber de reparar integralmente a niñas, niños y adolescentes que han sido víctimas del conflicto armado, por reclutamiento, desplazamiento forzado, muerte de uno o ambos progenitores, violencia sexual, minas antipersonales, municiones sin explotar o aparatos explosivos improvisados; así como aquellos niños, niñas y adolescentes, concebidos a través de un

acto sexual violento, en el marco del conflicto armado. La reparación debe ser adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones<sup>8</sup>.

Las acciones para la implementación de las medidas de prevención, protección, asistencia, atención, reparación integral y garantías de no repetición con enfoque diferencial y acción sin daño, deben incluir la visión territorial y el conocimiento de los planes programas y proyectos que se implementan para niños, niñas y adolescentes. En esa medida, es importante tener en cuenta aspectos tales como:

- Identificar estereotipos, discriminaciones y exclusiones acentuadas y generadas con ocasión del conflicto armado sobre niñas, niños y adolescentes.
- Priorizar entornos educativos para el desarrollo de estrategias pedagógicas de convivencia pacífica, vincular de forma prioritaria a la niñez desvinculada de grupos armados y a la niñez víctima de desplazamiento.
- Utilizar medios de comunicación y colectivos de comunicación territoriales para la participación de niños, niñas y adolescentes en actividades de comunicación para el desarrollo y para la paz.
- Identificar ejes de coincidencia en el derecho propio, el derecho mayor o la ley de origen y los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Al respecto, se recomienda promover estrategias con los grupos étnicos para hacer visibles los derechos de niñas, niños y adolescentes.

- Incentivar campañas de reivindicación del mundo rural y de entornos étnicos, a través de la visibilización para niños, niñas y adolescentes, de las siembras de cultivos tradicionales, fortalecimiento de sistemas pecuarios.
- Promover procesos de recuperación y fortalecimiento de la educación propia con la participación NNA, de taitas y sabedores en escenarios como por ejemplo las mingas y la shagra.
- Identificar factores protectores en las familias, instituciones escuelas y contextos locales además de rutas de atención para los niños y niñas con discapacidad víctimas
- Promover intercambios de experiencias de niñas, niños y adolescentes víctimas.

### Lineamientos enfoque vejez

Los impactos desproporcionados del conflicto armado interno en razón a las características particulares de las personas mayores, plantea la necesidad de un enfoque diferencial que considerando estas características y el carácter de las personas mayores como sujetos de derechos de especial protección constitucional, busque el adecuado fortalecimiento institucional para responder a sus necesidades.

De esta manera, el proceso de envejecimiento requiere la preparación de las personas y de la institucionalidad para el aumento del número de personas mayores con respecto al total de la población: la denominada inversión de la pirámide poblacional. En este contexto, según la Red Nacional de información de la Unidad para las Víctimas, 1.3 millones de víctimas serán mayores de 60 en los próximos 20 años, lo cual reclama medidas presen-

tes que garanticen la protección de los derechos de las personas mayores.

Las personas mayores víctimas del conflicto armado constituyen sujetos de especial protección constitucional, garantice que la atención de este grupo poblacional se encuentre dentro de sus prioridades

Para este efecto, recomendamos orientar o alinear las estrategias, líneas de acción y actividades municipales de acuerdo con los siguientes objetivos de la Política Nacional de Envejecimiento Humano y Vejez:

- Incluir dentro de los planes de desarrollo municipal y departamental la dimensión de atención integral de las personas adultas mayores y la vejez, con énfasis en aquellas personas adultas mayores en condiciones de desigualdad social, económica, cultural o de género. De manera complementaria, definir las principales estrategias, líneas de acción y actividades dirigidas a este grupo humano así como las fuentes de financiación de las mismas.
- Promover, desarrollar y garantizar los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas adultas mayores y contribuir en la construcción de condiciones que garanticen la superación de desigualdades económicas y sociales en la vejez, en términos de seguridad de ingresos, servicios de salud adecuados, servicios sociales, educación a lo largo de la vida e igualdad de género, entre otros.
- Fomentar, desarrollar y garantizar condiciones de protección social integral para los colectivos y personas adultas mayores, con enfoque diferencial y de género.

<sup>8</sup> Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras). Art. 25

- Promover un envejecimiento activo, satisfactorio y saludable orientado a la autonomía, integración, seguridad y participación efectiva de las personas adultas mayores, a lo largo de sus trayectorias vitales, que facilite la construcción

de vidas dignas, humanizadas y con sentido. Fomentar la formación de talento humano para la atención integral de las personas adultas mayores, el envejecimiento humano y la vejez, en todos sus niveles.

### 3.2.2.3. Recomendaciones para incluir los Decretos étnicos con fuerza de Ley

Como se ha dicho con anterioridad los Decretos Ley establecen el marco legal de la política pública de atención, reparación integral de las víctimas pertenecientes a estos pueblos y comunidades. En consecuencia, en las entidades territoriales donde las víctimas hagan parte de pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afro colombianas, palenqueras, raízales, y kumpaño del pueblo gitano Rom deben aplicar esta normatividad adicional para su atención.

Se recomienda a las entidades territoriales que cuenten con la presencia de víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afro colombianas, palenqueras, raízales, y kumpaño del pueblo gitano Rom que en la prevención, protección, atención, asistencia, y reparación para las víctimas individuales y colectivas: Precisen líneas de base, Establezcan programas, Formulen indicadores e Incorporen metas específicas de prevención, protección, asistencia y reparación.

Der manera específica se presentan las siguientes sugerencias:

- Incorporar dentro del Eje Estratégico de población víctima del conflicto armado una Línea de Acción diferencial para los grupos étnicos poblacionales con presupuesto definido.
- Formular una Línea General que planteé el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de Seguimiento de enfoque diferencial.
- Formular Líneas Específicas de atención a población con enfoque étnico (indígenas, afros y Rrom), a través de programas específicos para la Prevención, Atención y Reparación, que incluyan (1) Medidas de Prevención y Protección individuales y colectivas con enfoque diferencial étnico: Formular planes de protección a comunidades indígenas o afro colombianas en riesgo de ser victimizadas. Para ello, se requiere establecer líneas específicas de apoyo a las comunidades para la prevención y protección ante los riesgos que pueden padecer por causa del conflicto armado. (2) Medidas de Atención y Asistencia a las Víctimas: Contar con un enfoque diferencial espe-

cial para atender las vulnerabilidades y necesidades propias de la condición étnica y de acuerdo con el hecho victimizante sufrido. (3) Definir una línea para los planes de Retornos o reubicaciones y los PIRC<sup>9</sup> (Planes de Reparación Colectiva con plenas garantías, todo esto de acuerdo a los Decretos con Fuerza de Ley 4633, 4634, y 4635 de 2011).

- Garantizar las partidas presupuestales necesarias para que en el presente cuatrienio puedan implementarse medidas de reparación colectiva en los sujetos de reparación colectiva presentes en el territorio.
- Involucrar metas relacionadas para participación de víctimas en el proceso de diagnóstico, definición y consulta de los planes; consulta previa en casos de pueblos y comunidades indígenas; obras sociales y de infraestructura para el caso de retornos, reubicaciones e integración local.
- Participar, en los espacios de consulta, concertación, definición de estrategias y líneas de acción, articulación de acciones, y seguimiento y evaluación programadas con los diferentes niveles de Gobierno y las Autoridades, líderes, comunidades y Pueblos Indígenas, Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raízales y Palenqueras y Población Rrom.

- Contribuir de manera decisiva, y desde sus competencias y ámbito de actuación en la formulación e implementación del Plan de Acción del Programa de Garantía de Derechos para los Pueblos Indígenas, y Planes de Salvaguarda (Auto 004 de 2009), Planes Específicos para comunidades negras (Auto 005 de 2009) y promover la participación de las autoridades regionales.
- Garantizar la participación de los grupos étnicos como miembros permanentes (con un delegado elegido por los grupos) en los Comités Territoriales de Justicia Transicional.
- Como insumo fundamental para considerar el enfoque étnico en las políticas de atención víctimas a incluir en el plan de desarrollo se deben considerar, cuando existan los planes de vida y/o planes de etnodesarrollo, así como los Planes de Salvaguarda (Auto 004 de 2009), Planes Específicos para comunidades negras (Auto 005 de 2009). Así mismo es importante tener en cuenta las órdenes y mandatos de los autos de seguimiento de la Corte Constitucional a la Sentencia T-025 de 2004, y aquellos otros vinculados a la implementación propia de la ley de víctimas y y restitución de tierras.

<sup>9</sup> La Reparación Colectiva es un componente de la reparación integral, definido como el conjunto de medidas a que tienen derecho los sujetos colectivos que hayan sufrido hechos de violencia que impliquen violaciones de derechos colectivos e individuales con impacto en el colectivo, las cuales comprenderán medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en los componentes político, material y simbólico (Decreto 4800 de 2011).

### 3.2.2.3. Recomendaciones para incluir los Decretos étnicos con fuerza de Ley

El alistamiento de la entidad para la preparación institucional para la elaboración del Plan de Desarrollo deberá identificar la dependencia y funcionario responsable de liderar dentro de la entidad territorial lo relacionado con la política pública de víctimas y de restitución de tierras y/o aquella dependencia o funcionario en la que se delegue la responsabilidad de convocar a todos los sectores concernidos. Se sugiere que sea la Secretaría de Gobierno/Interior, con el concurso indispensable de las Secretarías de Planeación y Hacienda.

En esta etapa se recomienda que la dependencia y/o funcionario responsable participe del equipo encargado para la elaboración del Plan de Desarrollo, con el fin de incorporar orientaciones conceptuales y metodológicas como marco de referencia, que permitan garantizar la inclusión de la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas en el proceso de elaboración del plan.

Así mismo se debe recomendar prever la asignación de responsables directos (dependencias y/o funcionarios) para la ejecución y el seguimiento de las metas específicas definidas en el Plan de Desarrollo y su articulación con el posterior Plan de Acción para la Atención y Reparación Integral de Víctimas. Para este propósito y como parte del proceso de formulación del plan de desarrollo se debe asegurar la viabilidad de los compromisos que se adquieran en favor de las víctimas, para lo cual resulta necesario analizar la disponibilidad de recursos, no solo presupuestales sino también técnicos, institucionales y humanos.

En este sentido, de acuerdo con las competencias de la entidad territorial y la magnitud de las víctimas en su jurisdicción, es preciso que las autoridades territoriales desarrollen un diagnóstico interno que les permita determinar si la entidad territorial cuenta con las capacidades técnicas, administrativas, presupuestales, para desplegar acciones articuladas para la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral de las víctimas, especialmente, aquellas acciones que se hacen necesarias para lograr cumplimiento integral de las órdenes de los fallos de restitución de tierras y derechos territoriales emitidas por las autoridades judiciales.

De acuerdo con este análisis, la administración departamental o municipal deberá definir si se requieren ajustes a su estructura administrativa, a la planta de personal, a los perfiles de funcionarios y/o adquisición de bienes o servicios que contribuyan a responder a las necesidades específicas de las víctimas en términos de dignidad y efectividad.

Por tanto, en aquellos departamentos y municipios con mayor afectación del conflicto armado se sugiere, si los recursos presupuestales lo permiten, incluir dentro de la estructura administrativa de la entidad territorial una dependencia específica que, en el marco de enfoques de paz y posconflicto, lidere y coordine la implementación de política pública víctimas y de restitución de tierras. Así mismo es necesario que en las dependencias sectoriales (educación, salud, etc) se asegure que se incluyan competencias relacionadas con la atención a víctimas, bien sea a nivel de dependencia o de funcionarios.

La necesidad de asignar una dependencia o funcionario específico para la restitución de tierras, se hace más evidente con la intervención territorial en los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales. Una adecuación institucional de esta envergadura puede garantizar (i) un alistamiento que permita prever las funciones del proceso al interior de las entidades territoriales durante la etapa administrativa, (ii) la dinamización de implementación de la política pública en el territorio; y (iii) la articulación interinstitucional necesaria para el cumplimiento de las órdenes judiciales.

En todo caso los ajustes que se consideren a la estructura administrativa y a la planta de personal para garantizar la superación de la situación de vulnerabilidad y la reparación integral de la población víctima debe basarse en la magnitud de las personas a atender, la complejidad de procesos y procedimientos, la capacidad presupuestal de la entidad territorial y el cumplimiento de criterios de límite de gasto de funcionamiento y de sostenibilidad financiera y de normatividad sobre carrera administrativa y plantas de personal.



### 3.2.3. Plan de inversiones: fuentes de financiación

La financiación de los programas, proyectos y acciones en materia de víctimas del conflicto se basa en las fuentes de financiación asignadas a cada nivel territorial, en su disponibilidad efectiva y en las destinaciones específicas definidas para éstas por la ley (ej. recursos para educación, salud, agua potable).

Para la política pública de víctimas y restitución de tierras las entidades territoriales disponen de las fuentes generales de financiación, determinadas por la ley para su gestión, no hay destinaciones específicas, ni una fuente adicional de recursos para este propósito.

En el esquema de distribución de competencias, la financiación de las diversas actividades incluidas en la política de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, es responsabilidad tanto de las entidades territoriales, como de diversas dependencias del Gobierno Nacional.

Las entidades territoriales deben asumir la financiación de las actividades relacionadas con prestación de servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, para lo cual cuentan con los recursos propios y los del Sistema General de Participaciones, los cuales pueden ser complementados con regalías, y, en caso de ser necesario y eficiente, con recursos de crédito (especialmente para proyectos relacionados con infraestructura).

Asimismo, las entidades territoriales deben asumir con sus recursos propios de libre destinación los

costos de la atención humanitaria de urgencia y los auxilios funerarios.

Para otras intervenciones como vivienda, generación de ingresos, atención psicosocial, prevención y protección etc. que son responsabilidades conjuntas, pueden aportar recursos de acuerdo con sus posibilidades financieras y con base en ello, si es necesario aplicar para concurrencia y/o subsidiaridad a la respectiva administración departamental y/o a entidades nacionales, según corresponda.

Actividades como reparación colectiva, indemnización administrativa, medidas de satisfacción están a cargo del Gobierno Nacional, previa identificación de la necesidad por parte de la entidad territorial, por lo cual debe establecerse con que acciones y/o proyectos debe participar la entidad territorial, para que lo incluya en el plan de desarrollo con la correspondiente asignación de recursos de la o las fuentes que apliquen para cada caso.

En este contexto, el municipio o departamento debe asegurar la inclusión de las víctimas en la prestación de los respectivos servicios, si es necesario focalizando y /o priorizando a esta población para proyectos financiables que garanticen el goce efectivo de sus derechos. Y para las competencias específicas asignadas por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, las administraciones municipales deben realizar el esfuerzo de asignar recursos suficientes de sus ingresos corrientes.

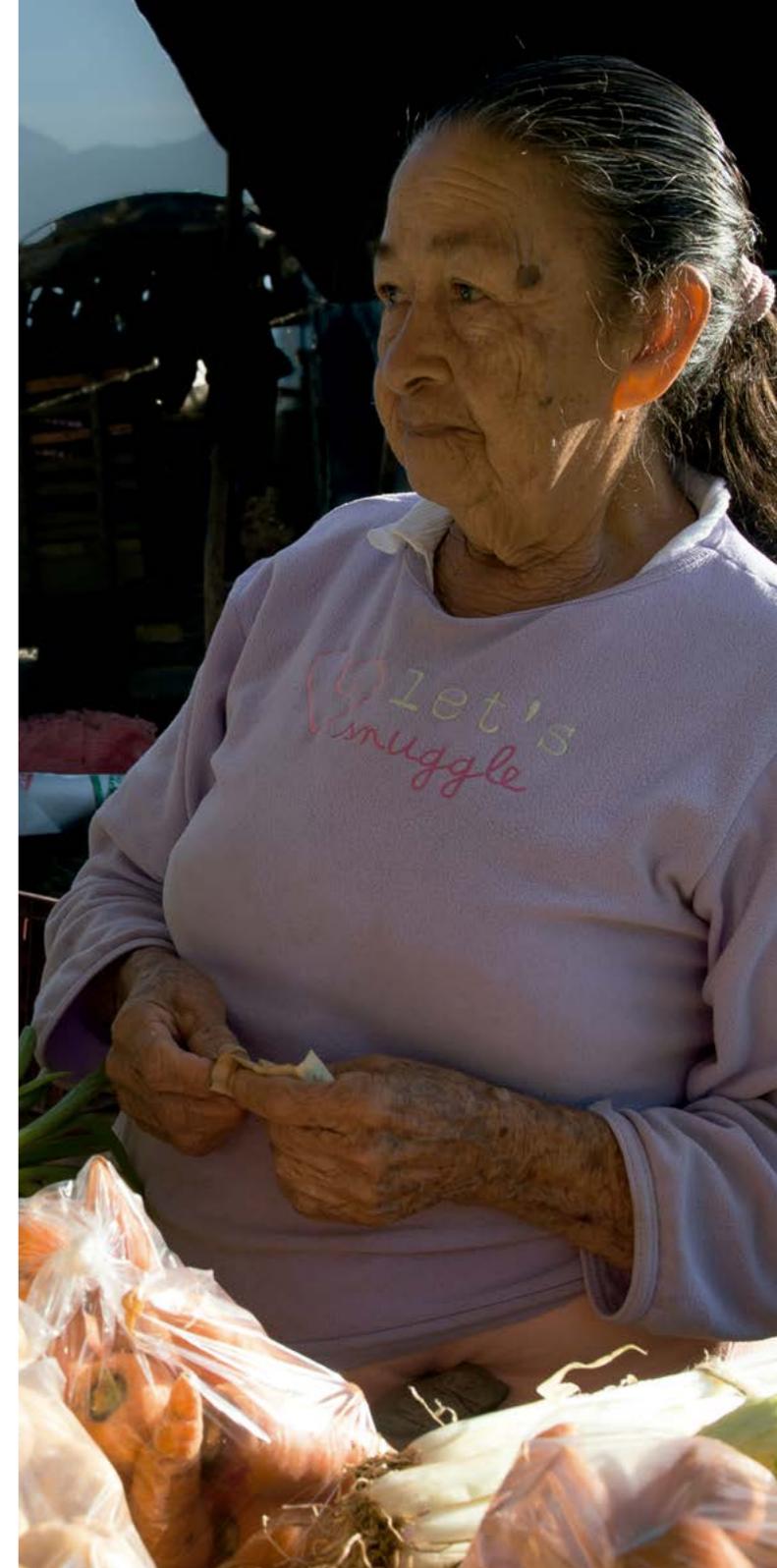
En los temas que son de competencia compartida, las entidades territoriales deben realizar la gestión para complementar su presupuesto con recursos asignados por las respectivas entidades del Gobierno Nacional.

En síntesis, para la financiación de las competencias establecidas para dar atención integral a las víctimas, las entidades territoriales cuentan con una combinación de fuentes de ingresos de distinta naturaleza y que comprende: recursos corrientes de libre destinación, recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías; recurso de crédito y posibilidades de cofinanciación por parte de entidades nacionales.

Cabe señalar que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” (Ley 1753 de 2015) establece un incentivo para las entidades territoriales que realicen inversiones en atención asistencia, y reparación integral a las víctimas con sus recursos propios, el cual consiste en que el monto de tales inversiones se contabilizará como parte de pago proporcional de sus obligaciones adquiridas con cargo a los fondos de cofinanciación administrados por Findeter.

Respecto a la cofinanciación por parte de entidades nacionales, ésta opción generalmente se concreta a través de Convenios interinstitucionales.

En la siguiente tabla se presentan las fuentes posibles de financiación, para los diferentes componentes y medidas de la Política de víctimas, por parte de las entidades territoriales.



Componente	Medidas	Recursos Propios	SGP		Sistema General de Regalías	Crédito
			Destinación Específica	Libre Destinación*		
<b>Prevención, Protección y Garantías de no repetición.</b>	Prevención temprana, Prevención urgente, Protección para personas grupos, organizaciones, o comunidades, Protección de bienes patrimoniales y Garantías de no repetición	✓		✓	✓	✓
<b>Atención y Asistencia</b>	Asistencia en Educación	✓	✓	✓	✓	✓
	Asistencia en Salud	✓	✓	✓	✓	✓
	Acciones de Información y Orientación, Acompañamiento Jurídico, Acompañamiento Psicosocial, Atención humanitaria, Identificación, Generación de ingresos, Alimentación, Reunificación familiar y Asistencia funeraria	✓		✓	✓	✓
<b>Reparación Integral</b>	Restitución de Tierras, Tierras, Restitución de vivienda, Vivienda, Restitución de infraestructura Social, Alivio de pasivos, Acceso al crédito, Retorno y reubicación, Rehabilitación (física, mental, Psicosocial), Satisfacción (Construcción de memoria, Reparación simbólica y Construcción de lugares de memoria), Reconstrucción del tejido social y Reparación Colectiva	✓		✓	✓	✓
<b>Verdad y Justicia</b>	Construcción, preservación, difusión y apropiación colectiva de la verdad y la memoria histórica, Esclarecimiento de los hechos e identificación de responsables y Acceso a la información judicial sobre el esclarecimiento de los hechos y a la justicia.	✓		✓	✓	✓
<b>Participación</b>	Participación efectiva de las víctimas.	✓		✓	✓	✓

<b>Sistema de Información</b>	Producir y proveer información oportuna y eficaz identificando la situación real de la población víctima.	✓		✓	✓	✓
<b>Articulación Nación territorio</b>	Mejorar las capacidades fiscales, administrativas, financieras y el desarrollo de los principios de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, formalización y funcionamientos del Comité y los subcomités.	✓		✓	✓	✓
<b>Enfoque diferencial</b>	Establecer acciones y presupuesto específico para grupos étnicos, las mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas con orientación sexual e identidad de género no hegemónica, y personas con discapacidad o habilidades diversas afectadas por el conflicto, reconociendo sus requerimientos diferenciales	✓		✓	✓	✓
<b>Decretos étnicos con fuerza de Ley</b>	Avanzar en la protección y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades étnicas	✓		✓	✓	✓

A partir de la identificación de fuentes de financiación cruzada con las intervenciones previstas para el cumplimiento de los diferentes objetivos, es posible definir

la posible asignación de recursos y con base en ello determinar las metas anuales y para el periodo de gobierno. A continuación, se presenta un ejemplo.

MEDIDAS	Programas y/o proyectos	Responsable (Dependencia)	Objetivo del Programa y/o proyecto a ejecutar	Meta del programa y/o proyecto vigencia 2016	Meta del programa y/o proyecto vigencia 2017	Meta del programa y/o proyecto vigencia 2018	Meta del programa y/o proyecto vigencia 2019	Meta del programa y/o proyecto cuatrienio
Prevenición temprana	Creación de escuelas de formación deportiva en el marco del buen uso libre, con priorización para las víctimas de los barrios La manga, La margarita, Jorge Eliecer Gaitán, Nazaret, Loma Fresca, El Poblado, 5 de febrero, Minuto de Dios y Girasol	Secretaría de Cultura municipal	Prevenir de forma temprana y urgente de las violaciones a los DDHH e infracciones al DIH	1	1	1	2	5
	Jornadas de capacitación educación para la prevención del riesgo de accidentes por MAP y MUSE en zonas advertidas con riesgo	Secretaría de Gobierno municipal		2	2	2	2	8
	Instalación de vallas preventivas en zonas focalizadas y entrega de material educativo en zonas advertidas con riesgo			4				4
	Proyección de películas con énfasis en derechos humanos, programa cine al parque - priorización población barrios La manga, La margarita, Jorge Eliecer Gaitán, Nazaret, Loma Fresca, El Poblado, 5 de febrero, Minuto de Dios y Girasol	Secretaría de Gobierno municipal		6	6	6	6	24
	Creación e implementación del plan integral de prevención y protección	Secretarías de Gobierno y cultura municipal		1	1	1	1	1
Prevenición urgente	Actualización, monitoreo y evaluación del mapa de riesgo y plan de contingencia municipal	Secretaría de Gobierno municipal		1	1	1	1	

Indicador	PRESUPUESTO CUATRIENIO					Total de Presupuesto Asignado para la vigencia 2016-2019	Total de Presupuesto Asignado para la vigencia 2016	Total de Presupuesto Asignado para la vigencia 2017	Total de Presupuesto Asignado para la vigencia 2018	Total de Presupuesto Asignado para la vigencia 2019
	Recursos Propios	SGP		Sistema General de Regalías	Crédito					
		Destinación específica	Libre destinación*							
Número de escuelas deportivas creadas	10.000.000	80.000.000				90.000.000	22.500.000	22.500.000	22.500.000	22.500.000
Número de jornadas realizadas en zonas advertidas con riesgo		48.000.000				48.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000
Vallas instaladas en zonas advertidas con riesgo		8.000.000				8.000.000	8.000.000			
Numero de eventos barriales desarrollados desde el programa banda escuela y maleta de película cine al parque	24.000.000	2.000.000				26.000.000	6.500.000	6.500.000	6.500.000	6.500.000
Plan de prevención creado y ejecutado SI = 1 NO = 0	1.000.000					1.000.000	1.000.000			
Plan de Contingencia actualizado SI = 1 NO = 0	1.000.000					1.000.000	1.000.000			

# ANEXO 1

## Normatividad de la Política Pública de Víctimas

A continuación se relacionan las normas que regulan la política pública de víctimas, las cuales son aplicables tanto a nivel nacional como territorial. En las mismas se establecen las competencias para las entidades territoriales en materia de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, incluyendo lo relativo a la incorporación del enfoque étnico diferencial.

Según lo dispone la Ley de Víctimas, los departamentos, distritos y municipios, deben actuar acorde a los mandatos constitucionales y legales que establecen derechos a favor de la población, sin perjuicio de las funciones que corresponde cumplir al nivel nacional, acciones que deben propiciar la aplicación de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia.

- Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”
- Ley 1753 De 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”

Artículo 122. Componente de alimentación en la atención integral a las víctimas. Modifica los siguientes párrafos de los artículos 47, 65 y 66 de la Ley 1448 de 2011, estableciendo que “las entidades territoriales en primera instancia y la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas subsidiariamente deberán prestar el alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas y de manera inmediata a la violación de los derechos o en el momento en que las autoridades tengan conocimiento de la misma”.

Artículo 142. Obligaciones territoriales en atención a víctimas.

Artículo 180. Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas. El Programa contendrá el marco de criterios para la delegación de funciones conforme al convenio que para tal efecto se suscriba. Los convenios se suscribirán entre las entidades del orden nacional, en calidad de delegantes, y las entidades territoriales, esquemas asociativos territoriales, la RAPE, áreas metropolitanas, conglomerados urbanos, o autoridades regionales que se constituyan para tal fin, en calidad de delegatarios.

- Decreto Ley 4633 de 2001 “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades Indígenas”.
- Decreto Ley 4635 de 2011 “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- Decreto 4634 de 2011 “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rom o Gitano.”
- Decreto 1084 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.”
  - Libro 2
  - Parte 2 Medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.
  - Títulos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11.
- Decreto 1066 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.”
  - Libro 2; Parte 2; Título 2 Víctimas.
  - Capítulo 1 Víctimas por desaparición forzada.
- Decreto 2460 del 17 de diciembre de 2015 “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el párrafo 2 del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”
- Sentencia T- 025 de 2004 “Por medio de la cual la Corte Constitucional declara el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en la situación del desplazamiento forzado.” Y los 340 autos de seguimiento a la misma, expedidos a la fecha.
- Conpes 3712 de 2011 Plan de Financiación Para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011.
- Conpes 3726 de 2012 Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismo de Seguimiento para El Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas. + Anexos
- Decreto 1225 de 2012 “Por el cual se adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de que trata la Ley 1448 de 2011” el cual esta compuesto por el conjunto de políticas, lineamientos, normas, procesos, planes, instituciones e instancias contenidas en los decretos 4800, 4829 de 2011, 0790 de 2012, y las normas que los modifiquen, adicionen o deroguen, así como en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012.
- Decreto 0790 de 2012 “Por el cual se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia –SNAIPD al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a



la Población Desplazada –CNAIPD al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”

- Ley 387 de 1997 “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.”
- Ley 1190 de 2008 “Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones.”
- Decreto 250 de 2005 “Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.”



**ACR**  
Agencia Colombiana  
para la Reintegración

# ANEXO 2

## INCLUSIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE REINTEGRACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA PARA PERSONAS Y GRUPOS ARMADOS ILEGALES – PRSE -EN LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIALES

Entre enero de 2003 y febrero de 2015, en el País se han desmovilizado aproximadamente 57.203 personas. Dichas desmovilizaciones han sido producto tanto de negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML), como de decisiones individuales de personas que desertan de estos grupos para buscar una oportunidad de construir un proyecto de vida en la legalidad.





- Fortalecimiento del PRSE (Programa de Responsabilidad Social Empresarial) en los territorios mediante la aplicación de diversos mecanismos de articulación nación-región, como su inclusión en los planes de desarrollo regionales, así como en la suscripción de contratos plan con enfoque de reintegración, entre otros mecanismos.
- Generación de mecanismos en todas las entidades públicas que permitan superar la estigmatización de las personas en proceso de reintegración para desarrollar su proyecto de vida en el marco de la legalidad, a partir de sus características particulares (género, etnia, ciclo vital, discapacidad, dependencia de sustancias psicoactivas, postulados Justicia y Paz, entre otros) y sus entornos cercanos (ciudades, ruralidad, etc.).
- Promoción por parte de la institucionalidad pública de los mecanismos para asegurar la estabilidad jurídica de las personas en proceso de reintegración para que puedan ejercer de forma autónoma su ciudadanía.

- Fortalecimiento de los mecanismos para proteger la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas que han abandonado las armas, por parte de las entidades competentes.
- Estímulo de acciones públicas que promuevan contextos seguros y de convivencia pacífica, que mitiguen los riesgos de victimización y reincidencia de las personas desmovilizadas en zonas tanto rurales como urbanas.
- Promoción de escenarios de reconciliación y la reintegración como garantías de no repetición.

#### Oportunidades para la articulación territorial

En la medida en que el proceso de reintegración se articula con las políticas locales, su alcance y su impacto se hace mucho mayor para aportar a la construcción de paz desde lo regional. A continuación se relacionan algunas formas de articulación e inclusión en las líneas de acción de los planes de desarrollo territorial, que por supuesto no son las únicas.

Línea de Acción	Estrategias
<b>Impulso de la PNRSE en espacios locales de articulación institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional y articulación de los planes, programas y proyectos, así como de los sistemas de información de todas las instituciones públicas comprometidas en la construcción de la paz, el desarrollo regional, la atención a la población vulnerable, el DDR, la justicia transicional, entre otros.</li> <li>• Articulación de la PNRSE en los escenarios de coordinación territoriales existentes: Comités de Justicia Transicional, Compos, Codpos, entre otros.</li> <li>• Creación formal de escenarios locales de coordinación (donde no existen).</li> <li>• Suscripción de contratos plan para el impulso de la política de reintegración a nivel local.</li> <li>• Fomentar la corresponsabilidad de actores locales públicos y privados frente al impulso de la política de reintegración.</li> <li>• Otros que defina la región.</li> </ul>
<b>Construcción de paz y convivencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estímulo de acciones públicas que promuevan contextos seguros y de convivencia pacífica, que faciliten la reconstrucción de capital social y ciudadano en comunidades afectadas por la confrontación armada.</li> <li>• Difusión y promoción de acciones para la superación de la estigmatización de las PPR.</li> <li>• Generar espacios para la formación ciudadana y la participación política de las PPR.</li> <li>• Promover el desarrollo de iniciativas comunitarias que permitan fomentar la reintegración y reconciliación en las comunidades receptoras.</li> <li>• Otros que defina la región.</li> </ul>
<b>Inclusión Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulso de planes, programas y proyectos que contribuyan a los procesos de reintegración de la PPR en la oferta territorial: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incluir a las personas desmovilizadas y sus familias de forma especial en el SGSS</li> <li>2. Garantizar la cobertura educativa a las PPR y sus familias, facilitando la adopción de metodologías pertinentes.</li> <li>3. Promover la inclusión e integración de las PPR en oportunidades laborales.</li> <li>4. Generar las condiciones para que las PPR accedan a los planes de vivienda dispuestas en el plan del municipio.</li> </ol> </li> </ul>
<b>Seguridad, Prevención y protección de los derechos a la vida, libertad e integridad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación de planes de prevención orientados a la construcción de entornos protectores prevención y protección de los derechos a la vida, libertad e integridad de las poblaciones en riesgo.</li> </ul>



## Más información

[www.mininterior.gov.co](http://www.mininterior.gov.co)



[www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)



[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)



[www.prosperidadsocial.gov.co](http://www.prosperidadsocial.gov.co)



[www.unidadvictimas.gov.co](http://www.unidadvictimas.gov.co)



[www.restituciondetierras.gov.co](http://www.restituciondetierras.gov.co)



[www.centrodememoriahistorica.gov.co](http://www.centrodememoriahistorica.gov.co)





GOBIERNO DE COLOMBIA



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN